ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

INFORME SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL 2007



MIEMBROS DE LA OMC

(Al 27 de julio de 2007)

Albania
Alemania
Angola
Antigua y Barbuda
Arabia Saudita
Argentina
Armenia
Australia
Austria
Bahrein, Reino de
Bangladesh
Barbados
Bélgica
Belice
Benin
Bolivia
Botswana
Brasil
Brunei Darussalam
Bulgaria
Burkina Faso
Burundi
Camboya
Camerún
Canadá
Chad
Chile
China
Chipre
Colombia
Comunidades Europeas
Congo
Corea, República de
Costa Rica
Côte d'Ivoire
Croacia
Cuba
Dinamarca
Djibouti
Dominica
Ecuador
Egipto
El Salvador
Emiratos Árabes Unidos
Eslovenia
España
Estados Unidos de América
Estonia
Ex República Yugoslava
de Macedonia (ERYM)
Fiji
Filipinas
Finlandia
Francia
Gabón
Gambia
Georgia
Ghana
Granada
Grecia
Guatemala
Guinea
Guinea-Bissau
Guyana
Haití
Honduras
Hong Kong, China
Hungría
India
Indonesia
Irlanda
Islandia
Islas Salomón
Israel
Italia
Jamaica
Japón
Jordania
Kenya
Kuwait
Lesotho
Letonia
Liechtenstein
Lituania
Luxemburgo
Madagascar
Macao, China
Malasia
Malawi
Maldivas
Malí
Malta
Marruecos
Mauricio
Mauritania
México
Moldova
Mongolia
Mozambique
Myanmar
Namibia
Nepal
Nicaragua
Nigeria
Níger
Noruega
Nueva Zelandia
Omán
Países Bajos
Pakistán
Panamá
Papua Nueva Guinea
Paraguay
Perú
Polonia
Portugal
Qatar
Reino Unido
República Centroafricana
República Checa
República Democrática del Congo
República Dominicana
República Eslovaca
República Kirguisa
Rumania
Rwanda
Saint Kitts y Nevis
Santa Lucía
San Vicente y las Granadinas
Senegal
Sierra Leona
Singapur
Sri Lanka
Sudáfrica
Suecia
Suiza
Suriname
Swazilandia
Tailandia
Taipei Chino
Tanzanía
Togo
Tonga
Trinidad y Tabago
Túnez
Turquía
Uganda
Uruguay
Venezuela (República Bolivariana de)
Viet Nam
Zambia
Zimbabwe

Este informe se puede obtener también en francés y en inglés
(Precio: CHF 60.00)

Para adquirirlo sírvase ponerse en contacto con:
Publicaciones de la OMC
Organización Mundial del Comercio
154, rue de Lausanne
CH-1211 Ginebra 21
Teléfono: (41 22) 739 52 08
Fax: (41 22) 739 54 58
Email: publications@wto.org

ISBN 978-92-870-3403-8
Impreso en Suiza
© Organización Mundial del Comercio 2007

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

INFORME SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL 2007

Seis decenios de cooperación comercial multilateral: ¿Qué hemos aprendido?



PREFACIO

El Informe sobre el Comercio Mundial 2007 es el quinto de una serie iniciada en 2002. El Informe de este año marca el sexagésimo aniversario de multilateralismo en el comercio en el marco del GATT/OMC. El 1º de enero de 1948 nació el GATT con 23 signatarios. Después de seis décadas, al comenzar el año próximo, celebraremos una OMC con 150 Miembros. Nuestra institución ha cambiado y ha crecido de manera fascinante, esforzándose siempre por hacer frente a los desafíos que le imponen las relaciones comerciales cada vez más complejas en un mundo en proceso de globalización. El GATT/OMC ha evolucionado a partir de la concentración relativamente modesta en sus primeros años en la reducción y la consolidación de los aranceles sobre los productos manufacturados para abarcar un conjunto más profundo y más amplio de disciplinas en una amplia gama de políticas. Al mismo tiempo, en sus 60 años, el sistema ha reunido un número cada vez mayor de naciones con diferentes niveles de desarrollo, con prioridades diferentes en sus políticas, en un esfuerzo cooperativo por forjar un régimen de políticas comerciales internacionales que promete ventajas para todos.

Cuando echamos una larga mirada hacia atrás, como hacemos en este Informe, podemos ver claramente que, gracias al empeño y la visión de futuro de sucesivos gobiernos y sucesivas cohortes de negociadores, el GATT/OMC ha sido uno de los ejemplos más exitosos de cooperación internacional sostenida en el plano económico de toda la historia. En momentos en que el progreso es lento y el acuerdo parece eludirnos, es oportuno recordar los éxitos que constituyen la base de nuestra institución, y la importancia de preservar esa tradición de cooperación que ha sido tan positiva para el mundo entero.

Nadie dice que la historia del sistema multilateral de comercio esté más allá de todo reproche, que haya logrado siempre el equilibrio justo ni que no necesite adaptarse a las circunstancias. Hay mucho que se puede mejorar y queda mucho por hacer, y no creo que esta afirmación sea contenciosa. ¿De qué otra manera podríamos explicar los esfuerzos reiterados por negociar mejores resultados, o la voluntad de los gobiernos de permitir que los acuerdos de solución de diferencias den los resultados que hemos podido ver a lo largo de los años? Todo esto indica claramente una dedicación no sólo al sistema sino a la mejora del sistema. El deseo de adaptar y fortalecer el sistema es una reacción fundamental de todo gobierno responsable, y son muchos los gobiernos que siguen esforzándose decididamente por formular nuevos acuerdos y por lograr una mejor aplicación de los acuerdos existentes, como lo han venido haciendo durante toda la historia del GATT/OMC.

Al igual que en años anteriores, el Informe empieza con una breve exposición de los acontecimientos recientes en el ámbito del comercio, y este año incluye dos estudios breves, uno para conmemorar el décimo aniversario del Acuerdo sobre Tecnología de la Información y otro en que se analiza la relación entre los actuales desequilibrios mundiales en las cuentas corrientes y el comercio mundial. Pasando a su tema de fondo, el Informe empieza con un resumen de la cooperación internacional en el ámbito del comercio antes de la segunda guerra mundial. En tanto que la segunda mitad del siglo XIX se percibe como un período en que floreció la cooperación comercial internacional, la primera mitad del siglo XX se ve en términos mucho más negativos, como un período en que las economías se contrajeron, se desbarataron los acuerdos de cooperación, las políticas comerciales pasaron a ser erráticas y con frecuencia proteccionistas, y estalló eventualmente la guerra entre los países. Las lecciones extraídas de ese período reforzaron la determinación de los dirigentes de posguerra de establecer arreglos de cooperación en el ámbito económico que permitieran asegurar la estabilidad y la previsibilidad sobre la base de un compromiso previo sobre un conjunto de políticas. Estaba implícito en ese enfoque el reconocimiento de que se necesitan instituciones viables para mantener el orden y la continuidad.

Se dedica una parte del Informe a examinar lo que dicen los trabajos teóricos sobre las razones que impulsan a los gobiernos a cooperar entre sí a través de una institución como el GATT/OMC. El enfoque es multidisciplinario y se examinan en él los argumentos de los economistas, los especialistas en economía política, los expertos en relaciones internacionales y los juristas. La gama de explicaciones diferentes y a veces complementarias es muy amplia. Por ejemplo, los economistas destacan las ventajas económicas adicionales que se desprenden de

la liberalización recíproca del comercio. Los especialistas en economía política reflexionan sobre la forma en que las políticas electorales pueden contribuir a adoptar las decisiones sobre cooperación y la forma en que los compromisos internacionales pueden influir en la fuerza relativa de los intereses en competencia dentro de la economía interna. Los que estudian las relaciones internacionales tratan de explicar la cooperación en términos de gestión de las relaciones de poder, el conflicto distributivo y las ideas y creencias compartidas. Los juristas teóricos hacen hincapié en el papel de las "constituciones" como los acuerdos comerciales internacionales para defender el interés público y limitar la acción de los gobiernos.

Entre las conclusiones más importantes que se pueden extraer de un examen de las teorías de cooperación es que las motivaciones para cooperar en el ámbito del comercio varían enormemente entre las partes interesadas. Esto significa que para que los esfuerzos cooperativos tengan éxito y los acuerdos sean duraderos, los paquetes de negociación tienen que ofrecer suficientes ventajas para todos. Si alguna de las partes no acepta esta necesidad imperativa, el acuerdo será imposible. Además, incluso los acuerdos que tienen éxito pueden resultar frágiles, pueden ser incompletos en el sentido de que las partes negociadoras no lograron ponerse enteramente de acuerdo sobre todos los detalles, y no pueden prever necesariamente acontecimientos futuros que podrían modificar los intereses de las partes a lo largo del tiempo. Por todas estas razones, el mantenimiento de los acuerdos es una tarea que requiere atención continua; los acuerdos no se mantienen simplemente por sí solos.

Tras examinar las razones por las cuales los gobiernos podrían sentirse impulsados a cooperar en el ámbito del comercio, el Informe examina algunas de las cuestiones de contenido y de diseño necesarias para crear una institución destinada a apoyar la cooperación en el comercio. Se examinan la no discriminación y la reciprocidad como elementos fundamentales del GATT/OMC, y se señalan las dos principales excepciones a la no discriminación contempladas en los Acuerdos: los acuerdos comerciales regionales y el trato especial y diferenciado. Se consideran también la función de negociación y de solución de diferencias, la protección mediante medidas comerciales especiales, la adopción de decisiones y la transparencia y la vigilancia. Esta discusión sirve como introducción del análisis histórico de la evolución del sistema multilateral de comercio en las políticas, por oposición a los aspectos estructurales.

En la sección más extensa del Informe se explora la historia del sistema multilateral de comercio y se hace especial hincapié en una gama de cuestiones y problemas relativos a las políticas que han surgido a lo largo de los años y que en muchos casos todavía persisten. Es posible que el logro más importante del GATT/OMC haya sido su contribución a un proceso continuado de liberalización del comercio entre los países adelantados en la esfera de los productos manufacturados. Esto se ha logrado en sucesivas rondas de negociaciones, y esa historia se relata con algún detalle en el Informe. El GATT/OMC ha tenido menos éxito en el ámbito de la agricultura y el comercio de servicios, pese a los esfuerzos persistentes en esas áreas. Muchos países en desarrollo han liberalizado en forma significativa su comercio en los últimos años, pero solo una pequeña parte de esta liberalización se ha reflejado en compromisos en el marco del GATT/OMC.

En lo que respecta a las normas comerciales, el GATT/OMC ha aportado a lo largo de los años una contribución valiosa al aumento de la estabilidad, la certidumbre y la equidad en el comercio. Sin embargo, las normas no son perfectas y hay mucho que se podría mejorar. Esta es una de las razones por las cuales los gobiernos siguen negociando y tratando de obtener concesiones mutuamente ventajosas. Al igual que la liberalización del comercio, la elaboración de mejores normas sigue siendo una tarea en marcha.

Al relatar la historia de 60 años de multilateralismo, el Informe se ha concentrado en una selección de cuestiones que han surgido con el correr de los años y han desempeñado un papel dominante en la evolución del sistema. Entre ellas están la solución de diferencias, los países en desarrollo en el sistema comercial, el regionalismo, la adopción de decisiones y la constitución del programa de negociaciones. Los arreglos de solución de diferencias del GATT/OMC han sido una parte muy importante del éxito que ha tenido la institución. El sistema ha contribuido en forma significativa al imperio de la ley en cuestiones comerciales, ha proporcionado más certidumbre y previsibilidad y ha demostrado repetidamente el compromiso de los Miembros con la OMC. Las normas y procedimientos del sistema de solución de diferencias se han reforzado y simplificado considerablemente a lo largo de los años y los Miembros siguen trabajando para mejorarlos más.

Un desafío importante para el GATT/OMC ha sido la manera de incorporar a los países en desarrollo en el sistema comercial de forma que beneficie verdaderamente a esos países. El debate prolongado sobre el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo tiene varias facetas, que contienen en conjunto la esencia de la cuestión, a saber, el ritmo de la liberalización en los países en desarrollo, el acceso preferencial no recíproco a otros mercados y la elaboración de normas comerciales que contribuyan al desarrollo. El problema consiste en lograr un equilibrio equitativo entre los derechos y las obligaciones de manera de asegurar que el sistema comercial contribuya al desarrollo y al crecimiento. Estas cuestiones no han resultado fáciles. Todas las partes tienen todavía mucho trabajo por delante en este aspecto. Se necesita un compromiso más profundo y más concentrado si se quiere lograr que el sistema comercial responda a las aspiraciones de todos sus Miembros.

Se ha analizado y se ha escrito mucho sobre el regionalismo y su relación con el multilateralismo. En el Informe se examinan atentamente estas cuestiones. Se han dado muchas razones para explicar la verdadera explosión reciente de acuerdos regionales y especialmente bilaterales. La compleja realidad acerca de los acuerdos regionales es que no son todos buenos o malos. Pueden contribuir de manera positiva a aumentar las oportunidades económicas, o pueden caracterizarse por su exclusividad, discriminación o distorsión. El diseño y la intención son a este respecto esenciales. La mayoría de los encargados de formular las políticas y de los que estudian esas políticas opinan que cuanto menor sea la discriminación en el sistema comercial, mejores serán las perspectivas de lograr ventajas compartidas y relaciones comerciales estables. Son preferibles los enfoques multilaterales del comercio y el verdadero desafío para los gobiernos consiste en aprovechar las ventajas que se pueden obtener en el contexto regional sin perjudicar el logro de soluciones multilaterales, pese a que éstas pueden ser más difíciles de obtener. Los gobiernos han dado recientemente un paso importante hacia la promoción de la coherencia al aceptar el nuevo ejercicio de transparencia en la OMC, que nos permitirá comprender mejor lo que ocurre realmente en el ámbito de las políticas comerciales a los niveles regional y bilateral. Pese a lo mucho que se ha escrito sobre los acuerdos comerciales regionales, sigue habiendo poca información disponible sobre el contenido en términos de políticas de esos acuerdos.

Un problema que guarda más relación con los procesos que ha preocupado a lo largo de los años al GATT/OMC es la adopción de decisiones. El consenso ha sido un elemento fundamental de la adopción de decisiones desde el comienzo, y las sugerencias en el sentido de que debería abandonarse a favor de los procedimientos de votación previstos en el Acuerdo sobre la OMC nunca ha obtenido un apoyo significativo entre los Miembros. Al mismo tiempo, el consenso no garantiza una auténtica participación de todas las partes en la adopción de decisiones. No cabe duda de que se han hecho progresos en estas cuestiones desde el establecimiento de la OMC, pero tenemos que seguir trabajando en ellas, entre otras cosas en relación con la forma en que se estructuran las negociaciones. Hay aquí varios aspectos importantes, entre ellos el enfoque de acumulación progresiva, por oposición a los sistemas de exclusión expresa, en las negociaciones y el concepto del todo único. En última instancia, lo que se necesita es el justo equilibrio entre la eficiencia y el carácter incluyente de las negociaciones. También es importante para el proceso de adopción de decisiones la cuestión de la contribución y la función de los actores no estatales. Las relaciones con las ONG han mejorado ciertamente en comparación con la situación imperante, por ejemplo, en la Reunión Ministerial de Seattle. El desafío consiste en asegurar que estas relaciones sigan evolucionando en forma positiva.

El Informe se ocupa brevemente de una cuestión espinosa para la cual no hay respuesta fácil: la forma en que debe determinarse el contenido del programa de negociaciones de la OMC. Muchas de las divisiones más marcadas entre los Miembros del GATT/OMC han estado relacionadas con la cuestión de lo que debe y lo que no debe incluirse. Además, si se incluye una cuestión, hay toda una gama más o menos amplia de maneras en que puede cubrirse en las normas de la OMC. El Informe llega a la conclusión de que no existe ninguna teoría o marco conceptual satisfactorio que nos permita hacer determinaciones claras sobre esta cuestión. Puede haber muchos motivos por los cuales algunos gobiernos quieren y otros no quieren que se incluyan determinadas cuestiones en la negociación. Un factor que es preciso tener en cuenta explícitamente, y tal vez en forma más explícita que en el pasado, es que puede haber consecuencias distributivas entre las partes en una negociación, especialmente cuando se trata de medidas internas que entrañan la armonización

de políticas. Este no es un argumento en contra de la inclusión de una cuestión; es en cambio una receta para facilitar los progresos hacia el logro de un acuerdo que se considera que sería beneficioso para los Miembros en general. En última instancia, la decisión de incluir o no una cuestión tendrá carácter político, pero sería útil que las decisiones políticas se tomaran sobre la base de pruebas claras de las ventajas de la cooperación internacional para la cuestión de que se trata. El sistema multilateral de comercio no está aislado y no puede considerarse en forma separada de otras esferas de políticas y otras instituciones internacionales. Esta realidad implica que un problema adicional consiste en asegurar la coherencia entre las políticas y las instituciones porque la ineficiencia que puede provocar la falta de esa coherencia puede resultar costosa.

La historia de 60 años de multilateralismo en las relaciones comerciales en el marco del GATT/OMC se relata en términos que son en gran parte históricos, pero incluso así ha resultado imposible incluir todos los aspectos de esa historia en un Informe de esta longitud. Aún más importante es el hecho evidente de que es algo que estamos viviendo. Tenemos todavía ante nosotros los tópicos que se han examinado en forma más concentrada en razón de los problemas normativos que plantean. No es tampoco difícil imaginar otras cuestiones de que debemos ocuparnos o en que debemos concentrarnos más atentamente a medida que avanzamos. Hay muchas cuestiones de ese tipo, y aunque corro el riesgo de parecer arbitrario en mi selección, quiero mencionar algunas. La relación entre los problemas del medio ambiente, como el calentamiento mundial, y el comercio es una cuestión posible. Otra sería la cuestión del comercio y la energía. Me parece que una cuestión importante que apenas hemos empezado a encarar, y solo superficialmente, es el comercio de servicios. Es cada vez más evidente la importancia fundamental de las industrias de servicios en casi todas las actividades en las economías modernas, y sin embargo estamos muy atrasados en lo que respecta a consolidar la cooperación internacional en esta esfera. Al igual que en el caso de los servicios, hemos trabajado mucho en lo que concierne a las normas y tenemos acuerdos bien desarrollados sobre normas. Pero a medida que avanza la globalización y a medida que se siguen derribando los obstáculos tradicionales al comercio, las normas y las reglamentaciones adquieren mayor importancia para determinar las condiciones de competencia y marcar la interfaz entre las políticas estatales y el acceso a los mercados. Creo que será preciso concentrar más la atención en este aspecto, especialmente en relación con la cuestión difícil de la reglamentación y la discriminación.

Hay otra cuestión que nos concierne más directamente, a saber, la forma en que se desarrollan las actividades en la OMC. Debemos reflexionar más acerca de las funciones de supervisión y vigilancia de la institución, y una buena parte de esta tarea estará encaminada a fomentar un debate y un compromiso constructivos sobre los intereses comunes. Nos falta actualmente mucha información, sobre las políticas y sobre estadísticas, en parte porque los gobiernos no han sido tan diligentes como podrían para cumplir sus obligaciones de notificación. Nos ocupamos como institución de legislar y de litigar, y creo que lo hacemos razonablemente bien, pero cabe preguntarse si no hay algo que podríamos llamar un espacio intermedio que nos falta, en el que deberíamos dedicarnos más a fomentar un diálogo capaz de aumentar la colaboración.

Confío en que este Informe nos ayudará a recordar la historia rica en logros y progresos del GATT/OMC, y nos dará un impulso renovado para asegurar que haremos lo que sea necesario para preservar y fortalecer esta institución y para que ella siga aportando una contribución positiva en un mundo cambiante e incierto.



Pascal Lamy

Director General

AGRADECIMIENTOS

El Informe sobre el Comercio Mundial 2007 ha sido elaborado bajo la supervisión general del Director General Adjunto Alejandro Jara. Patrick Low, Director de la División de Estudios Económicos y Estadística, dirigió el equipo encargado de redactar el Informe. Los autores principales del Informe son Marc Bachetta, K. Michael Finger, Matthias Helble, Marion Jansen, Alexander Keck, Mark Koulen, Pete Pedersen, Roberta Piermartini, Simon Schropp y Robert Teh. Las estadísticas comerciales fueron facilitadas por el grupo de estadística de la División de Estudios Económicos y Estadística, bajo la coordinación de Hubert Escaith, Julia de Verteuil, Andreas Maurer y Jürgen Richtering. Karen McCusker colaboró con una subsección sobre las restricciones para proteger la balanza de pagos en los países en desarrollo.

Aishah Colautti, de la División de Estudios Económicos y Estadística, ayudó en la preparación del material gráfico, y Souda Tandara, de la División de Estudios Económicos y Estadística, preparó la sección bibliográfica. Prestaron ayuda para la investigación Leila Baghdadi, Nishta Jogoo, Euan McMillan y Monia Mimouni. Otras Divisiones de la Secretaría de la OMC formularon observaciones sumamente valiosas sobre los proyectos del Informe en las distintas fases de su elaboración.

Los autores desean asimismo extender su agradecimiento a las siguientes personas ajenas a la Secretaría de la OMC, que consagraron tiempo a formular observaciones sobre los proyectos del Informe: Kyle Bagwell, Richard Baldwin, Chad Bown, Marc Busch, Cedric Dupont, Manfred Elsig, Bernard Hoekman, Doug Irwin, Peter Kleen, Hildegunn Kyvik Nordås, Sheila Page, John Odell, Don Regan, Gregory Shaffer, Robert Staiger y Alan Sykes.

Paulette Planchette, de la División de Estudios Económicos y Estadística, en estrecha colaboración con Jean-Guy Carrier y Serge Marin-Pache, de la División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación, estuvo a cargo de la producción del Informe. Fatima Chaudri, Paulette Planchette y Lidia Carlos Silvetti proporcionaron asistencia editorial. Los autores desean también expresar su agradecimiento a los traductores de la División de Servicios Lingüísticos y Documentación por la ardua tarea realizada.

DEDICATORIA

El equipo encargado de la elaboración del Informe sobre el Comercio Mundial 2007 desea dedicar el Informe a la memoria de Bijit Bora. Bijit, que ingresó en la Sección de Estudios Económicos en 2001, participó en la concepción del presente Informe y había comenzado a trabajar en su redacción cuando sobrevino su triste y prematuro fallecimiento. Lamentamos profundamente la pérdida de nuestro colega.

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

El Informe sobre el Comercio Mundial y todas las opiniones reflejadas en el mismo son responsabilidad exclusiva de la Secretaría de la OMC. No pretenden reflejar las opiniones y puntos de vista de los Miembros de la OMC. Los autores principales del Informe desean asimismo exonerar a quienes han hecho observaciones de su responsabilidad por todo error u omisión que se haya podido producir.

ÍNDICE ABREVIADO

PREFACIO iii
AGRADECIMIENTOS vii
DESCARGO DE RESPONSABILIDAD viii
SIGLAS Y ABREVIATURAS xv
RESUMEN xvii

I EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO Y ALGUNOS RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO
A TENDENCIAS RECIENTES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL 1
B ALGUNOS RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y ALGUNAS CUESTIONES RELACIONADAS CON EL COMERCIO 15

II SEIS DECENIOS DE COOPERACIÓN COMERCIAL MULTILATERAL: ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?
A INTRODUCCIÓN 35
B LA ECONOMÍA Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL 37
C ESTRUCTURA DE LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES 119
D SESENTA AÑOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO: LOGROS Y DESAFÍOS 195
E CONCLUSION: DESAFÍOS ACTUALES Y FUTUROS 397

NOTAS TÉCNICAS 425

ÍNDICE

PREFACIO iii
AGRADECIMIENTOS vii
DESCARGO DE RESPONSABILIDAD viii
ÍNDICE ABREVIADO ix
SIGLAS Y ABREVIATURAS xv
RESUMEN xvii

I EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO Y ALGUNOS RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO

A TENDENCIAS RECIENTES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL 1
1. Introducción: El estado de la economía y el comercio mundiales en 2006 1
2. Evolución del comercio real de mercancías y producción en 2006 2
3. Evolución del comercio de mercancías y servicios comerciales en valores nominales en 2006 5

GRÁFICOS
Gráfico 1 Aumento del volumen del comercio mundial de mercancías y del PIB 1996-2006 3
Gráfico 2 Crecimiento real del comercio de mercancías por regiones, 2006 5
Gráfico 3 Precios de exportación de productos primarios seleccionados, 2005 y 2006 6
Gráfico 4 Evolución del dólar frente a algunas de las principales monedas, 2001-06 6

CUADROS
Cuadro 1 El PIB y el comercio de mercancías por regiones, 2004-06 4
Cuadro 2 Exportaciones mundiales de mercancías y servicios comerciales, 2006 7
Cuadro 3 Exportaciones mundiales de servicios comerciales por categorías principales, 2006 11

RECUADROS
Recuadro 1 Evolución del comercio en el sector de los textiles y el vestido, 2006 8

APÉNDICE - CUADROS
Apéndice Cuadro 1 Comercio mundial de mercancías por regiones y por países seleccionados, 2006 13
Apéndice Cuadro 2 Comercio mundial de servicios comerciales por regiones y por países seleccionados, 2006 14

B ALGUNOS RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y ALGUNAS CUESTIONES RELACIONADAS CON EL COMERCIO 15
1. Diez años después de la firma del Acuerdo sobre Tecnología de la Información, 1996-2006 15
2. Los desequilibrios y el comercio mundiales 27

GRÁFICOS
Gráfico 1 Expansión de las exportaciones mundiales de productos de tecnología de la información y de otras manufacturas, 1996-2005 18
Gráfico 2 Comercio mundial de productos de tecnología de la información, 2005 20
Gráfico 3 Exportaciones mundiales de productos comprendidos en el ATI, por categorías, 1996 y 2005 23
Gráfico 4 Balanza en cuenta corriente de determinadas economías, 1998-2006 27
Gráfico 5 Superávit/déficit medios en cuenta corriente de los países de la OCDE, 1988-2006 28
Gráfico 6 Déficit del comercio de mercancías de los Estados Unidos como proporción del comercio mundial, 1990-2005 31
Gráfico 7 Evolución de los ajustes anteriores de la cuenta corriente de los Estados Unidos, 1970-91 33

CUADROS
Cuadro 1 Aranceles aplicados en determinadas economías en virtud del Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) 17
Cuadro 2 Déficit comercial de los Estados Unidos con sus principales interlocutores comerciales, 2006 32

RECUADROS
Recuadro 1 Definición de la apertura de los mercados de capitales – Revisión de la prueba de Feldstein-Horioka 29

APÉNDICE – CUADROS
Apéndice Cuadro 1 Los 30 mayores exportadores e importadores de productos de tecnología de la información en 2005....24
Apéndice Cuadro 2 Exportaciones mundiales de productos de tecnología de la información, por categorías, 1996-2005 26

BIBLIOGRAFÍA..... 34

II SEIS DECENIOS DE COOPERACIÓN COMERCIAL MULTILATERAL: ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?
A INTRODUCCIÓN..... 35

B LA ECONOMÍA Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL..... 37
1. El contexto histórico del fracaso de la cooperación comercial en el período de entreguerras 37
2. La economía de la cooperación entre las naciones en materia de política comercial 53
3. La cooperación internacional según las teorías de las relaciones internacionales 69
4. Justificación de la cooperación en materia de política comercial desde el punto de vista jurídico: las funciones constitucionales de los acuerdos comerciales internacionales..... 85
5. Distintas naciones, distintas motivaciones, distintos acuerdos 96
6. Conclusión: cómo entender las diferentes motivaciones de la cooperación comercial 102

BIBLIOGRAFÍA..... 107

C ESTRUCTURA DE LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES 119
1. El papel de las instituciones 119
2. La liberalización del comercio 139
3. Cómo obtener los beneficios de la liberalización 158
4. Medidas comerciales especiales 166
5. Normas para exigir el cumplimiento y solución de diferencias..... 170
6. Transparencia 177
7. Conclusiones 183

BIBLIOGRAFÍA..... 184

D SESENTA AÑOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO: LOGROS Y DESAFÍOS 195
1. Del GATT a la OMC: la creación de una organización..... 195
2. Negociaciones sobre el acceso a los mercados: liberalización y consolidación 219
3. La evolución de los procedimientos de solución de diferencias: fortalecimiento del imperio de la ley..... 284
4. La expansión del número de Miembros del GATT/OMC: apertura a los países en desarrollo 315
5. El reto del regionalismo 333
6. La forma de trabajar en la OMC 352
7. La profundización del programa multilateral..... 376

E CONCLUSIÓN: DESAFÍOS ACTUALES Y FUTUROS 397

BIBLIOGRAFÍA..... 401

GRÁFICOS
Gráfico 1 Comparación de las motivaciones de los acuerdos comerciales..... 103
Gráfico 2 Grupos de motivaciones para suscribir acuerdos comerciales 104
Gráfico 3 Exigencia del cumplimiento en los contratos 171
Gráfico 4 La importancia de la capacidad para exigir el cumplimiento y de la exigibilidad.....173

Gráfico 5 Número total de notificaciones sobre MSF distribuidas desde 1995 261
Gráfico 6 Número total de notificaciones sobre OTC desde 1995 262
Gráfico 7 Cómputo de las iniciaciones de investigaciones antidumping, 1980-2005 264
Gráfico 8 Exportaciones mundiales de mercancías y PIB, 1950-2005 266
Gráfico 9 Diferencias en la OMC, por tipos de productos 298
Gráfico 10 Países en desarrollo y países desarrollados Miembros del GATT/OMC, 1948-2006 316

CUADROS

Cuadro 1 Tipos arancelarios aplicados de los principales participantes en el comercio en 1913 y 1925 44
Cuadro 2 ¿Guerra o cooperación comercial? 54
Cuadro 3 Instrumentos comerciales especiales, iniciaciones y medidas, 1995-2005 167
Cuadro 4 Rondas comerciales del GATT/OMC, 1947-2007 216
Cuadro 5 GATT/OMC – 60 años de reducciones arancelarias 227
Cuadro 6 Reducciones arancelarias efectuadas en la Ronda Kennedy 227
Cuadro 7 Reducciones arancelarias efectuadas en la Ronda Tokio 228
Cuadro 8 Reducciones arancelarias efectuadas en la Ronda Uruguay 229
Cuadro 9 Cobertura de las consolidaciones antes y después de la Ronda Uruguay con respecto a los productos agropecuarios y los productos no agrícolas 242
Cuadro 10 Compromisos contraídos en la Ronda Uruguay con respecto a los productos agropecuarios en determinados países en desarrollo 243
Cuadro 11 Compromisos contraídos en la Ronda Uruguay con respecto a los productos no agrícolas en determinados países en desarrollo 244
Cuadro 12 Promedios simples de los aranceles de importación ad valorem consolidados y aplicados de las economías de reciente adhesión 246
Cuadro 13 Número de partes contratantes en desarrollo y partes contratantes desarrolladas signatarias de determinados Acuerdos de la Ronda de Tokio, 1982-1995 257
Cuadro 14 Crecimiento del comercio, por sectores, 1950-2005 266
Cuadro 15 Exportaciones mundiales y PIB mundial, 1870-2005 267
Cuadro 16 Número total de diferencias a lo largo del tiempo y por grupo de países 294
Cuadro 17 Reclamantes y demandados más frecuentes 296
Cuadro 18 ¿Quién se dirige contra quién? 296
Cuadro 19 Diferencias, por tipos de medidas 297
Cuadro 20 Resultados de la solución de diferencias y orientación de las resoluciones 300
Cuadro 21 Historial de cumplimiento en las diferencias sustanciadas en la OMC 301
Cuadro 22 Asistancia de ONG a las Conferencias Ministeriales de la OMC 370

RECUADROS

Recuadro 1 Establecimiento unilateral de aranceles en un modelo basado en la economía política 59
Recuadro 2 Una visión esquemática de las teorías de las relaciones internacionales referentes a la cooperación 70
Recuadro 3 La condición del comercio de promover la paz 80
Recuadro 4 Suposiciones empleadas corrientemente en los modelos de la cooperación comercial basados en externalidades 120
Recuadro 5 El papel de las organizaciones internacionales en la consecución de la trayectoria de equilibrio 133
Recuadro 6 ¿Es la OMC un bien público? 136
Recuadro 7 Disposiciones relacionadas con la liberalización en los acuerdos multilaterales 141
Recuadro 8 Creación de comercio y desviación del comercio 150
Recuadro 9 Explicación del teorema de Kemp-Wan 153
Recuadro 10 Artículo III del GATT "Trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores" 161
Recuadro 11 Funciones del mecanismo de solución de diferencias de la OMC 176
Recuadro 12 Estimaciones de las consolidaciones arancelarias de grandes países desarrollados en 1948 223
Recuadro 13 Estudio monográfico 1 : Brasil, 1947-94 231
Recuadro 14 Estudio monográfico 2 : India, 1947-94 234
Recuadro 15 Estudios monográficos 3 y 4 : Senegal y Nigeria 236
Recuadro 16 Estudios monográficos 5 y 6 : Argentina y República de Corea 238

Recuadro 17 El comercio de Estado en el GATT 248
Recuadro 18 Eliminación de las restricciones cuantitativas en Europa 249
Recuadro 19 Textiles: exentos durante mucho tiempo de las normas del GATT 251
Recuadro 20 Eliminación gradual de las restricciones adoptadas por motivos de balanza de pagos por países en desarrollo: dos estudios monográficos 254
Recuadro 21 Limitaciones voluntarias de las exportaciones 259
Recuadro 22 Creación de nuevas relaciones comerciales 270
Recuadro 23 Artículo XX del GATT 381

APÉNDICE – GRÁFICOS

Apéndice Gráfico 1 Exportaciones mundiales de mercancías, 1900-1950 48
Apéndice Gráfico 2 Precios de las exportaciones mundiales de mercancías, 1900-1950 48
Apéndice Gráfico 3 Crecimiento del volumen de las exportaciones mundiales de mercancías, 1900-1950 49
Apéndice Gráfico 4 Crecimiento del volumen de las exportaciones mundiales de manufacturas y de la producción de manufacturas, 1900-1950 49

APÉNDICE – CUADROS

Apéndice Cuadro 1 Exportaciones mundiales de mercancías, en determinadas economías, 1870-1938 50
Apéndice Cuadro 2 Importaciones mundiales de mercancías, en determinadas economías, 1870-1938 51
Apéndice Cuadro 3 Relación entre las exportaciones de mercancías y el PIB, 1870-2005 52
Apéndice Cuadro 4 Exportaciones mundiales de mercancías, por regiones y en determinadas economías, 1948-2005 217
Apéndice Cuadro 5 Importaciones mundiales de mercancías, por regiones y en determinadas economías, 1948-2005 218
Apéndice Cuadro 6 Tipos arancelarios medios aplicados en 13 países europeos, por grupos de productos industriales, 1950 274
Apéndice Cuadro 7 Tipos arancelarios aplicados por determinados Miembros desarrollados del GATT/OMC,1952 y 2005 274
Apéndice Cuadro 8 Situación de las consolidaciones arancelarias. Países desarrollados y productos industriales, 1972 - 2000 275
Apéndice Cuadro 9 Situación de las consolidaciones arancelarias: países desarrollados y productos agropecuarios, 1987 et 2000 275
Apéndice Cuadro 10 Adhesiones (incluso por sucesión) al GATT y adhesiones a la OMC 276
Apéndice Cuadro 11 Brasil: cobertura de las consolidaciones, por secciones, 1949 280
Apéndice Cuadro 12 Brasil: cobertura de las consolidaciones, por secciones, en determinados años 281
Apéndice Cuadro 13 India: cobertura de las consolidaciones, por secciones, en determinados años 282
Apéndice Cuadro 14 Argentina: cobertura de las consolidaciones, por secciones, en determinados años 283
Apéndice Cuadro 15 Recurso a la sección B del artículo XVIII desde 1959 hasta la actualidad 283

NOTAS TÉCNICAS 425

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACP	África, Caribe y Pacífico
ACR	acuerdo comercial regional
ADPIC	aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALC	acuerdo de libre comercio
AMF	Acuerdo Multifibras
AMUMA	acuerdo multilateral sobre el medio ambiente
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
ATI	Acuerdo sobre Tecnología de la Información
ATV	Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido
BPI	Banco de Pagos Internacionales
c.i.f.	costo, seguro y flete
CACR	Comité de Acuerdos Comerciales Regionales
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos
CARICOM	Comunidad y Mercado Común del Caribe
CE	Comunidad Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
DISC	sociedades de ventas al extranjero
DPI	derechos de propiedad intelectual
EE.UU.	Estados Unidos de América
ESD	Entendimiento sobre Solución de Diferencias
EVE	empresa de ventas al extranjero
f.o.b.	franco a bordo
FANFC	Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
I+D	investigación y desarrollo
IBDD	Instrumentos Básicos y Documentos Diversos
ICITO	Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio
IED	inversiones extranjeras directas
ITC	Comité de Comercio Internacional
MEPC	Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MI	Marco Integrado
MIC	medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio
MSF	medidas sanitarias y fitosanitarias
NAB	Nomenclatura Arancelaria de Bruselas
NCCA	Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera
NMF	nación más favorecida
OCC	Organización de Cooperación Comercial
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica
OIT	Organización Internacional del Trabajo

OIC	Organización Internacional de Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONG	organización no gubernamental
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
OTC	obstáculos técnicos al comercio
PAC	Política Agrícola Común
PECO	país de la Europa central y oriental
PIB	Producto Interior Bruto
PIPB	Programa Integrado para los Productos Básicos
PMA	países menos adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYME	pequeñas y medianas empresas
RU	Ronda Uruguay
SA	Sistema Armonizado
SFM	Servicio de Financiamiento Compensatorio
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SGPC	Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USTC	Comisión Arancelaria de los Estados Unidos
ZEE	zonas de elaboración para la exportación

En la presente publicación se han utilizado los siguientes signos:

...	no disponible
0	cantidad nula o anulada por redondeo
-	no se aplica
$	dólares de los Estados Unidos
€	euros
£	libras esterlinas
T1,T2,T3,T4	primer trimestre, segundo trimestre, tercer trimestre, cuarto trimestre

RESUMEN

El 1° de enero de 2008 el sistema multilateral de comercio cumplirá 60 años. El Informe sobre el Comercio Mundial 2007 marca la ocasión con una mirada retrospectiva a lo que hemos aprendido en estos 60 años de cooperación comercial internacional. Reflexionando sobre esta cuestión, en el Informe se examina una historia rica en cambios y adaptaciones institucionales. Se tratan de identificar tanto las lecciones que debemos extraer de la experiencia como la naturaleza de los problemas futuros. La empresa es ambiciosa, y hemos dividido el capítulo en tres secciones principales. La primera (sección B) empieza con un análisis histórico muy breve de la política comercial en el mundo en los 150 años anteriores a la creación del GATT. El resto de la sección se distancia de los acontecimientos para centrarse en lo que los trabajos teóricos podrían enseñarnos sobre las razones que inducen a las naciones a cooperar unas contra otras en cuestiones comerciales. Se trata de un examen ecléctico que se basa en perspectivas extraídas de trabajos sobre economía, economía política, ciencias políticas y relaciones internacionales, así como también en análisis jurídicos. Tratamos de demostrar que, pese a las diferencias en sus enfoques metodológicos, estos distintos marcos conceptuales tienen en común algunas características interesantes. También aportan diversas percepciones de lo que podría constituir el motor de la cooperación.

La sección C, partiendo de los argumentos que justifican la cooperación comercial, se centra en la cuestión práctica de la manera en que los beneficios derivados de esa cooperación se pueden asegurar y salvaguardar. La sección empieza con un análisis de las razones por las que los gobiernos parecen dispuestos a ceder autoridad a instituciones internacionales como el GATT/OMC y de lo que esperan obtener de esos compromisos. A continuación se examinan más detenidamente la mecánica y la estructura de los arreglos destinados a promover y proteger la liberalización del comercio. Las diferentes subsecciones tratan de la liberalización del comercio, de la forma en que se afianzan los beneficios obtenidos de la liberalización, del papel de las disposiciones especiales para hacer frente a situaciones imprevistas, de la función de los procedimientos de solución de diferencias como mecanismos de cumplimiento y de la manera en que la transparencia y la vigilancia pueden contribuir a fortalecer los cimientos de la cooperación internacional.

Mientras que en las dos secciones anteriores la atención se centra principalmente en los acuerdos comerciales en general, en la sección D se examina el sistema multilateral de comercio del GATT/OMC. El capítulo comienza con una relación histórica de la forma en que el GATT surgió, se desarrolló y se transformó finalmente en la OMC. Se examinan a continuación la evolución de los compromisos de acceso a los mercados a lo largo de los años y el desarrollo del sistema de solución de diferencias. Se hace seguidamente un análisis del desarrollo de la institución en el contexto de la constante necesidad de dar cabida a un número creciente de Miembros muy diversos. Se hace hincapié en las dificultades con que se tropieza para tener en cuenta las necesidades y los intereses de los países en desarrollo dentro del sistema. En la sección siguiente se considera el regionalismo, no sólo como complemento de la cooperación multilateral sino también como desafío sistémico. Se analiza a continuación el proceso de adopción de decisiones en el GATT/OMC en lo que concierne tanto a los procedimientos de trabajo internos como al interés de agentes no estatales externos en participar en ese proceso. En la última sección de este capítulo se procura explicar la forma en que los gobiernos determinan el contenido de la agencia comercial en el marco de la OMC y se examinan los problemas que entraña la definición de las esferas de política sobre las que los gobiernos deciden negociar.

LOS ASPECTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y DE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL ÁMBITO DEL COMERCIO

El contexto histórico

Muchos historiadores consideran que una parte de los últimos 50 años del siglo XIX fueron una edad de oro para la cooperación internacional en Europa, que se caracterizó por la existencia de economías en rápido crecimiento y por el surgimiento espontáneo del multilateralismo en el comercio ... pero este período fue breve.

El comercio de larga distancia, las relaciones comerciales contractuales y los aranceles pueden documentarse desde la Antigüedad, pero las relaciones comerciales y la cooperación se intensificaron en Europa tras el fin de las guerras napoleónicas, alcanzando niveles hasta entonces desconocidos. El Congreso de Viena contribuyó a consolidar la estabilidad política en el continente, y el nuevo pensamiento económico inaugurado por Adam Smith también ayudó a debilitar el sistema mercantilista que había predominado en el siglo XVIII. Los adelantos tecnológicos y la industrialización constituyeron las bases del desarrollo económico en Europa en la segunda mitad del siglo XIX e impulsaron la cooperación comercial a través de una serie de tratados comerciales bilaterales que redujeron considerablemente los obstáculos al comercio y evolucionaron hasta llegar a ser, *de facto*, una red multilateral y no discriminatoria de acuerdos. No todas las naciones participaron en esta experiencia. Los Estados Unidos y América Latina siguieron siendo relativamente proteccionistas en este período, en tanto que los países de Asia y África y otros países se vieron obligados a establecer una forma de cooperación impulsada en buena parte por las relaciones coloniales o los designios imperiales. En Europa, no obstante el liderazgo firme y el entusiasmo por el libre comercio del Reino Unido sustentaron un período de relativa prosperidad. Sin embargo, la situación empezó a decaer hacia el fin del siglo XIX, cuando las malas condiciones de la agricultura contribuyeron a que aumentara y se generalizara el proteccionismo en el continente europeo.

El desmoronamiento de la cooperación internacional y el empeoramiento de las condiciones económicas hacia finales del siglo XIX fueron el telón de fondo sobre el que Europa se precipitó a la guerra en 1914

A comienzos de la década de 1890, cuando debían renovarse más de 50 tratados comerciales europeos, la mayoría de los gobiernos afrontaba un endurecimiento de las exigencias de protección planteadas por grupos de interés organizados que representaban a los agricultores y a buen número de industriales. Varios países recurrieron a obstáculos comerciales muy considerables en una gama de sectores, y el comercio de las potencias europeas se centró cada vez más en sus colonias y sus esferas de influencia territorial, estableciéndose en ese proceso una serie de arreglos comerciales preferenciales. El nacionalismo iba en aumento, la unificación de Alemania y de Italia se había consolidado, los Estados Unidos estaban adquiriendo cada vez más poder e influencia y el Reino Unido experimentaba una relativa decadencia. Las naciones europeas competían con más empeño por ganar territorio e influencia colonial. Las controversias territoriales dentro de Europa, en particular entre Francia y Alemania, contribuyeron a dificultar las relaciones exteriores. La falta de liderazgo, la reducción de la cooperación, el empeoramiento de las condiciones económicas y el aumento de las tensiones crearon las condiciones para la guerra.

Los años de entreguerras estuvieron marcados por grandes fracasos gubernamentales, una cooperación internacional limitada, dificultades económicas graves en muchos países y una política comercial errática, punteada por períodos de proteccionismo, discriminación y tensiones políticas tanto en el campo comercial como en el monetario; en pocas palabras, un conjunto de condiciones que llevaron una vez más al conflicto armado.

La falta de coordinación internacional para desmantelar los controles del período bélico y crear las condiciones para una transición ordenada a una economía de posguerra simplemente fomentó la incertidumbre y la desconfianza. Aunque la protección comercial entre algunos países se redujo en los años siguientes a la guerra, se necesitaron casi 10 años después de la cesación de las hostilidades para que el comercio alcanzara otra vez su nivel anterior a la Primera Guerra Mundial. El período se caracterizó por la inestabilidad y la imprevisibilidad en la política comercial, y mientras las condiciones económicas se deterioraban a fines de la década de 1920, la guerra comercial provocada por la ley arancelaria Smoot-Hawley (1930) agravó la crisis económica, resultando en una reducción de las corrientes comerciales de alrededor de un 60 por ciento entre 1929 y 1932. El derrumbamiento del comercio exacerbó a su vez la deflación y el desempleo en muchas economías. La política monetaria estaba también en crisis, con el colapso del patrón oro a comienzos del decenio de 1930 y una oleada de devaluaciones monetarias. El rechazo del proteccionismo en los Estados Unidos y algunos otros países a mediados de la década de 1930 y los esfuerzos por eliminar en parte la discriminación y la inestabilidad en la política comercial llegaron demasiado tarde para contener la tendencia hacia la concertación de acuerdos comerciales preferenciales.

La política comercial siguió en buena parte en un limbo desordenado hasta el establecimiento de los arreglos institucionales posteriores a la Segunda Guerra Mundial y el nacimiento del sistema multilateral de comercio moderno. Una enseñanza que se puede extraer de la primera mitad del siglo XX es sin duda que la cooperación internacional eficaz y sostenible requiere un marco institucional previsible que conlleve un compromiso previo de los gobiernos con una posición política definida.

El considerable nivel de integración económica internacional alcanzado en la última parte del siglo XIX y a comienzos del siglo XX podría haberse sostenido con una mejor base institucional. La historia de la primera mitad del siglo XX demuestra cuán fácilmente pueden las naciones desaprovechar los beneficios del libre comercio, y más generalmente los de las políticas económicas correctas, cuando no hay un compromiso de cooperación internacional.

Si éstas son lecciones que deben aprenderse, ¿cuál es hoy su pertinencia? ¿Mostrarán los gobiernos la visión de futuro y el empeño necesarios para preservar, fortalecer y reformar si es preciso las instituciones que en el pasado consideraron necesarias para articular y ordenar la cooperación internacional?

El sistema multilateral de comercio afronta considerables desafíos, a corto plazo por el carácter incompleto de las negociaciones, pero más fundamentalmente por lo que respecta a la continuidad de su función como institución investida de la legitimidad necesaria para actuar como mediador en las relaciones comerciales internacionales. El equilibrio de poder económico entre las naciones y la orientación de los intereses nacionales están cambiando. ¿Ven los gobiernos alternativas viables al carácter inclusivo de la perspectiva universalista implícita en el sistema multilateral de comercio de nuestro tiempo? Si no es así, es preciso reflexionar cuidadosamente sobre la forma de promover y administrar el sistema multilateral de comercio para preservar los beneficios compartidos. El futuro de la OMC depende de la medida en que los gobiernos valoren las contribuciones que puede aportar ese tipo de instituciones.

¿Qué puede decirnos la teoría económica sobre las motivaciones para la cooperación comercial internacional?

Los economistas ven tradicionalmente la cooperación comercial como un medio de evitar las guerras comerciales que pueden desencadenarse si los países grandes aumentan unilateralmente los aranceles para reducir el precio de sus importaciones a expensas de sus interlocutores comerciales. Un país que trata de mejorar de esta manera su relación de intercambio (la relación entre el precio obtenido por las exportaciones y el pagado por las importaciones) puede provocar represalias de otros interlocutores comerciales, en detrimento de todas las partes interesadas.

El argumento de las relaciones de intercambio es el más formalizado y elaborado de todas las razones económicas que explican la cooperación comercial. Es el único en el que se integra formalmente una explicación de la razón por la cual los países cooperan con una explicación de la forma en que pueden hacerlo. En otras palabras, es el único de los enfoques económicos disponibles que puede explicar a la vez el GATT/OMC y su arquitectura. Algunos de los otros enfoques económicos que se examinan en el informe se prestan sin duda a un análisis y una investigación empírica más rigurosos, pero esta labor aún no se ha llevado a cabo.

La ausencia de cooperación que se postula en el enfoque tradicional se compara en ocasiones con el llamado "dilema del prisionero", según el cual un comportamiento racional no cooperativo tendrá peores consecuencias para ambas partes que la cooperación. No obstante, esta perspectiva de lo que motiva la cooperación internacional adolece principalmente de dos debilidades. En primer lugar, muchos economistas se muestran escépticos por lo que respecta a su pertinencia práctica, y los datos empíricos no son uniformes en cuanto a si lo que determina realmente el comportamiento es la atención exclusiva a los precios mundiales relativos. En segundo lugar, la teoría sólo puede explicar los acuerdos entre países suficientemente grandes para imponer a sus interlocutores relaciones de intercambio desfavorables. No explica por qué los países que son demasiado pequeños para manipular el precio mundial de sus importaciones tendrían razones para cooperar entre sí, o el motivo por el que los países grandes querrían entablar negociaciones comerciales con esos países.

Algunos de los análisis de la economía política se han centrado en dos razones que mueven a los gobiernos a establecer impuestos sobre el comercio: obtener el respaldo político de los beneficiarios de esos impuestos y, si éstos son suficientemente elevados, invertir la relación de comercio a su favor.

Ya hemos visto cómo esta última motivación justifica la cooperación internacional. Al añadir la perspectiva de la economía política al análisis se tienen en cuenta otras realidades, como la de que los grupos de interés privados intentarán, y en ocasiones lograrán, cambiar la política gubernamental, y que los intereses de los productores pueden prevalecer sobre los de los consumidores, porque, aunque éstos últimos sean más numerosos, los primeros están mejor organizados políticamente. La interacción entre grupos de interés privados y gobiernos que buscan apoyo político explica por qué puede convenir a los gobiernos eliminar los incentivos para manipular la relación de comercio. La reciprocidad inherente a los acuerdos entre los gobiernos hará que los exportadores de cada país pasen de ser meros espectadores en el debate sobre los aranceles a oponentes a la protección dentro de su país.

El hecho de que los gobiernos tengan en cuenta las consecuencias políticas de sus decisiones sobre política comercial y no busquen meramente un resultado eficiente, como pretende la teoría económica tradicional, nos explica dos importantes observaciones empíricas sobre el comportamiento político. En primer lugar, el proceso de liberalización del comercio ha sido gradual: el libre comercio sería el resultado racional si los gobiernos atendieran sólo a la relación de intercambio. En segundo lugar, la disparidad de los factores a que obedece el comportamiento de los gobiernos también puede ayudar a explicar por qué la liberalización que ha tenido lugar en la posguerra ha afectado en su mayor parte a productos objeto de comercio en dos direcciones.

Este análisis en términos de economía política no explica, sin embargo, lo que mueve a los países pequeños a participar en acuerdos de comercio internacionales, tanto desde el punto de vista de sus propios intereses, como del de los de sus interlocutores comerciales de mayor tamaño. Se ha intentado explicar la participación de los países pequeños por motivos puramente políticos, sin tener en cuenta los efectos en la relación de intercambio, aduciendo que en el marco de las negociaciones recíprocas los exportadores presionan en pro de la liberalización del comercio simplemente por la posibilidad de obtener nuevas oportunidades de acceso a los mercados. La ausencia del factor de las relaciones de intercambio en este razonamiento ha preocupado a muchos analistas teóricos, que en algunos casos han señalado que los efectos en la relación de intercambio pueden ser más comunes de lo que generalmente se reconoce, incluso en economías supuestamente pequeñas, habida cuenta de la infinidad de factores que en la práctica pueden segmentar los mercados.

Otro enfoque para explicar por qué cooperan los gobiernos se apoya en el argumento de la credibilidad política. Se trata del llamado "enfoque del compromiso".

Si los gobiernos no tienen credibilidad ante sus agentes económicos internos, es posible que procuren respaldar sus intenciones futuras con respecto a las políticas en compromisos internacionales. Por ejemplo, si la rama de producción de que se trata no cree en la decisión de un gobierno de liberalizar el comercio en un sector determinado en una fecha futura determinada, es posible que no lleve a cabo la reestructuración necesaria durante el período de transición. En ese caso, llegado el momento de la liberalización, ésta no será una política óptima, porque el sector no estará listo para hacer frente a la competencia internacional. Así pues, un compromiso internacional puede resolver un problema de incompatibilidad temporal. La amenaza de la retorsión en caso de incumplimiento hace más creíbles los compromisos internacionales.

Entre las razones para cuestionar la validez práctica de este argumento está la observación de que es posible que las normas comerciales no estén diseñadas de manera que sea posible hacerlas cumplir, especialmente en los países pequeños y pobres. Además, el argumento del compromiso para explicar la cooperación se ve algo debilitado por la realidad de los acuerdos comerciales internacionales existentes. Por ejemplo, la existencia de disposiciones contractuales liberatorias como las salvaguardias en los acuerdos comerciales no puede explicarse por una motivación para cooperar basada en un compromiso.

Carecemos de pruebas empíricas que sustenten el enfoque de la economía política o el del compromiso como explicación de la cooperación internacional.

Se pueden sugerir varias otras razones para explicar por qué querrían los gobiernos cooperar en materia de política comercial, entre ellas razones estratégicas, como el aumento del tamaño del mercado y como un seguro contra la adopción de medidas de política comercial desfavorables en los países interlocutores. Hay también otras razones que son específicas de los arreglos preferenciales, como el aumento del poder de negociación y la búsqueda de aperturas de mercado geográficamente limitadas por motivos proteccionistas.

Los países pueden estar dispuestos a cooperar en cuestiones comerciales para aumentar el tamaño de su mercado. Esto será probablemente más cierto en el caso de los países pequeños, ya que permitiría a las empresas nacionales explotar economías de escala y reducir los costos. La cooperación comercial puede estar motivada por la necesidad de los países de protegerse contra la erosión de su acceso a los mercados de otros países. Esto podría lograrse fomentando una mayor liberalización NMF, o también mediante la formalización de acuerdos comerciales regionales competidores. Puede surgir un interés en formalizar acuerdos comerciales regionales por el deseo de obtener un acceso preferencial al mercado para productores que no son competitivos a nivel mundial pero sí a nivel regional. Esa motivación implica que algunos de los beneficios del acuerdo comercial discriminatorio podrían obtenerse a expensas de los no participantes. Otra posibilidad es que se creen alianzas comerciales regionales y bilaterales para aumentar el poder de negociación de los países de que se trata. Las diversas posiciones arriba expuestas, aunque son todas plausibles, no han sido objeto de una formulación teórica rigurosa, y tampoco de suficiente verificación empírica.

Conclusiones extraídas de los trabajos sobre relaciones internacionales

Los trabajos sobre relaciones internacionales abundan en explicaciones de lo que motiva la cooperación internacional que van más allá de la afirmación de que las partes interesadas cooperan simplemente para maximizar los beneficios económicos colectivos. Las teorías sobre relaciones internacionales, aunque ofrecen formas variadas e interesantes de considerar las motivaciones y el comportamiento en que se basan las decisiones de cooperar, así como la naturaleza de esa cooperación, no siempre se prestan fácilmente a una validación empírica. Como en el caso de algunos análisis económicos, esta falta de precisión es una invitación a seguir investigando.

Una conclusión amplia que se desprende de las teorías sobre las relaciones internacionales es que los fundamentos y la evolución histórica de la cooperación comercial internacional deben entenderse también en términos de la configuración cambiante de las relaciones de poder, los conflictos distributivos, el papel de las ideas y las creencias compartidas y la evolución del orden político y la seguridad en el plano internacional. Hay dos enfoques amplios sobre las relaciones internacionales que se conocen por el nombre de racionalismo y constructivismo.

Las teorías racionalistas presuponen que los agentes toman decisiones sin más objetivo que maximizar su utilidad, con sujeción a las limitaciones que puedan existir. Lo hacen sopesando los costos y los beneficios de la cooperación en un mundo en que los intereses nacionales ya están definidos. Los enfoques constructivistas ven la cooperación internacional como un medio para progresar de manera interactiva hacia resultados mutuamente beneficiosos. Las partes cooperantes se influyen mutuamente al dar forma a sus compromisos.

El estudio de la cooperación internacional en la teoría de las relaciones internacionales estaba tradicionalmente dominado por el supuesto de que el Estado era un agente unitario. Más recientemente, las teorías se han centrado en los vínculos entre la cooperación internacional y las políticas internas.

Algunas teorías se basan en el concepto de que los agentes – individuos, grupos o Estados – pueden moldear en forma activa y consciente las consecuencias de su interacción. Las decisiones de los

agentes determinan los resultados o, en otras palabras, el sistema. Hay otras teorías de naturaleza más "estructuralista", según las cuales es el sistema el que moldea a los agentes y no a la inversa. El sistema es más que la suma de sus partes constituyentes y asume en consecuencia vida propia. Los sistemas influyen en la forma en que los agentes piensan y actúan.

Hay diversas variantes del análisis racionalista que explican la cooperación en el comercio.

Una variante de la literatura racionalista –el "institucionalismo neoliberal" – supone que los Estados actúan impulsados por consideraciones de eficiencia mutua. Cada parte negocia para hacerse con la mayor "parte del pastel" que puede obtenerse a través de la cooperación. El objetivo básico de la cooperación es aumentar la eficiencia mutua.

La escuela del "liberalismo" abandona la idea de que los Estados son agentes unitarios con objetivos estables y definidos. Para explicar lo que motiva a los países para cooperar a nivel internacional, los liberalistas basan sus investigaciones en las políticas internas. Se formalizan acuerdos de cooperación si la decisión de colaborar es fruto del equilibrio de un proceso de deliberación racional entre los grupos internos pertinentes.

Otra variante de racionalismo – el "neorrealismo" – supone que las partes tratan de maximizar su posición de poder relativo en el sistema internacional. La cooperación internacional es similar a un "juego de suma cero" en el que los beneficios de una parte dependen de las pérdidas de otra, porque el tamaño del pastel no varía. Las partes cooperantes tratan de proteger su posición de poder dentro del sistema internacional. La cooperación entre los Estados reviste la forma de alianzas a corto plazo que pueden mitigar temporalmente la anarquía, pero nunca superarla.

Una forma más moderada de neorrealismo – el "realismo posclásico" o "realismo defensivo" – aduce que el poder, aunque es una dimensión importante de la interacción de los Estados, no es un fin en sí mismo. Es más bien un medio para lograr la seguridad y aumentar la base de recursos de un país. En consecuencia, los países optan por cooperar para reducir la probabilidad de conflicto, ayudar a superar las externalidades o las repercusiones internacionales y aumentar el bienestar.

La "teoría de la estabilidad hegemónica" es otra variante del neorrealismo. Una entidad hegemónica procura reforzar su posición predominante en el sistema internacional a través de la cooperación, al tiempo que inyecta sus propias normas y valores en el régimen internacional. La entidad hegemónica tiene también capacidad para hacer frente a problemas de acción colectiva internacional que entrañan repercusiones y para garantizar el suministro de bienes públicos que pueden beneficiarse a todas las partes en los acuerdos cooperativos.

Los enfoques "constructivistas" o no racionalistas del proceso de adopción de decisiones rechazan el supuesto de que los agentes sólo se mueven por consideraciones de costo y beneficio; el poder de las normas compartidas y las creencias intersubjetivas prevalece como base para la adopción de decisiones por los agentes.

Los constructivistas consideran que la cooperación internacional se explica mejor por referencia a normas fundamentales, ideas compartidas, creencias intersubjetivas, tradiciones, hábitos y percepciones. Las decisiones basadas en normas (la "lógica de lo apropiado") sustituyen a las elecciones racionales basadas en el interés propio (la "lógica de las consecuencias"). El sistema y los agentes que actúan en él son fuertemente interdependientes; la estructura moldea las percepciones de los agentes y en consecuencia sus preferencias y comportamientos. El comportamiento colectivo puede a su vez tener un impacto en el sistema.

Una variante del constructivismo es la escuela "inglesa" de las relaciones internacionales, que estudia la difusión de determinadas normas y valores en el seno de la "sociedad internacional". El establecimiento del orden económico internacional liberal de la posguerra, en el que países de ideas afines formaron una coalición para inyectar en el sistema internacional sus ideas sobre la apertura de los mercados es un

buen ejemplo de esta línea de pensamiento. Por último, los enfoques de "cognitivismo débil" examinan la forma en que las normas y los principios orientadores surgen, prevalecen y en consecuencia influyen en las decisiones sobre cooperación de los gobiernos.

Contribución del análisis jurídico a la comprensión de la cooperación internacional

Las teorías jurídicas sobre los acuerdos comerciales son teorías constitucionalistas.

Los enfoques jurídicos de los acuerdos comerciales se basan en dos principios centrales. El primero es que el ciudadano es el sujeto legítimo en todas las cuestiones nacionales y mundiales. El segundo es que "el fracaso del gobierno" y el afán de enriquecimiento propio de los funcionarios públicos están sumamente extendidos y es preciso superarlos mediante un marco jurídico adecuado, a saber, una constitución.

En los trabajos sobre temas jurídicos pueden distinguirse cuatro enfoques principales del constitucionalismo por lo que respecta al comercio.

El primero, al que se ha llamado la posición constitucional "interna", trata los acuerdos comerciales como la segunda línea de defensa constitucional contra el fracaso de las políticas internas. En segundo lugar, la posición constitucional "externa" o "transnacional" percibe los acuerdos comerciales como contratos cuya finalidad es que los países se reconozcan recíprocamente representación y participación transnacional. El tercero, que puede denominarse posición constitucional "interna-externa" presupone que los legisladores electos delegan deliberadamente en el Gobierno la adopción de políticas comerciales a fin de reducir la probabilidad de captura y cooptación política de las decisiones sobre políticas comerciales por grupos de intereses con objetivos particulares. Por último, con arreglo a la posición constitucional "mundial", los ciudadanos, en un mundo interdependiente, adoptarían una constitución comercial internacional con niveles múltiples, dado que los enfoques constitucionales nacionales y el derecho internacional estatocéntrico nunca podrán poner coto a los fracasos de las políticas mundiales.

Los enfoques jurídicos suelen centrarse en cuestiones no económicas, como la legitimidad, la participación, la democracia y la soberanía. Dadas las dificultades que plantea la asignación de un significado preciso y consensual a algunos de estos conceptos, los enfoques jurídicos de los acuerdos comerciales desdibujan a veces la línea divisoria entre prescripción y descripción.

Distintos participantes, distintos motivos y distintos acuerdos; la cooperación en un mundo heterogéneo

Los distintos países suelen tener motivos y prioridades diferentes al contemplar la participación en acuerdos comerciales. El enfoque tradicional basado en las relaciones de intercambio sólo sirve para explicar los acuerdos comerciales entre países con poder de mercado. Las consideraciones de economía política, por otra parte, son aplicables tanto a los países grandes como a los pequeños. El deseo de utilizar acuerdos internacionales como instrumentos para lograr compromisos o para aumentar el tamaño del mercado y el poder de negociación motivará más probablemente a los países más pequeños y en algunos casos favorecerá más la cooperación regional que la multilateral.

Las cuatro "grandes teorías" de las relaciones internacionales – neorrealismo, institucionalismo neoliberal, liberalismo y constructivismo – ponen de relieve una amplia variedad de motivaciones para la participación de países de características diversas en acuerdos comerciales bilaterales, plurilaterales o multilaterales. Los neorrealistas hacen hincapié en cuestiones de poder (equilibrio, creación de bloques, creación de dependencias), los institucionalistas se centran en la eficiencia, los liberalistas consideran que hay razones de economía política interna para formalizar contratos, y los constructivistas hacen hincapié en el papel de las normas, los valores y las ideas sociales para motivar el comportamiento. Se pueden hacer observaciones similares en relación con la posibilidad general de aplicar análisis jurídicos a una amplia variedad de motivaciones para dar forma a diferentes tipos de cooperación internacional.

Convergencia de las distintas líneas de pensamiento teórico sobre la cooperación internacional

Pese a las diferencias en los métodos analíticos y las tradiciones, hay elementos comunes entre los enfoques teóricos para comprender la cooperación internacional descritos en este Informe. Se pueden identificar cuatro grupos distintos de explicaciones.

El primer grupo se centra en un problema interno que afecta negativamente a la eficiencia de la economía y que un contrato internacional puede ayudar a resolver. Éste es el elemento central de los enfoques de economía política y de compromiso que tienen su origen en la teoría económica, de la escuela del liberalismo en las relaciones internacionales y del constitucionalismo jurídico interno.

El segundo grupo considera las consecuencias o repercusiones como el problema clave, que es posible resolver mediante un contrato. Los acuerdos comerciales pueden limitar, por ejemplo, el unilateralismo, que puede dar lugar a que los actos de un país obren en detrimento del bienestar económico de otros. Ésta es la esencia del enfoque tradicional en la teoría económica, el institucionalismo neoliberal en la teoría de las relaciones internacionales, y las teorías constitucionalistas internas-externas.

El tercer grupo, al que algunos llaman el camino "ideacional", es el enfoque normativo para la comprensión de la cooperación internacional. Los valores, las tradiciones, un sentido colectivo de la historia y la humanidad y otros factores similares inducen a individuos influyentes, grupos importantes y el Estado en su conjunto a formalizar acuerdos comerciales. Los objetivos no económicos desempeñan aquí un papel crucial. Las normas y las ideas representan algún papel en determinadas variantes del institucionalismo neoliberal y la teoría de la estabilidad hegemónica. El poder de las ideas es, sin embargo, un rasgo esencial de la escuela inglesa de las relaciones internacionales, así como de las escuelas constructivistas de menor y mayor tendencia cognitivista. Esta forma de pensar está también presente en los enfoques jurídicos que se conocen como constitucionalismo externo y constitucionalismo global.

El último grupo se asienta en el argumento de la "realpolitik". Los países formalizan acuerdos comerciales –o se abstienen de hacerlo– por razones de poder (es decir, de eficiencia distributiva). El elemento central son los beneficios relacionados con el poder y, dentro de este marco, la participación en los acuerdos internacionales podría incluso ser involuntaria. Otra posibilidad es que la fuerza impulsora sea la creación de dependencias, el equilibrio del poder o la creación de bloques de poder. Esta preocupación por el poder y la distribución es especialmente notable en los fundamentos del neorrealismo y puede encontrarse también en el realismo posclásico y en la teoría de la estabilidad hegemónica.

Queda mucho por estudiar para que comprendamos mejor la cooperación internacional en cuestiones comerciales.

El hecho de que haya tantos enfoques analíticos diferentes para explicar el mismo resultado – la formalización de acuerdos comerciales internacionales – plantea la duda razonable de que exista una teoría capaz de explicar, por sí sola, el fenómeno de la cooperación comercial. Probablemente cabe decir que en su mayor parte los países actúan motivados por un abanico de objetivos que quieren alcanzar mediante la formalización de acuerdos comerciales. Además, tal vez sea difícil encontrar dos países con "canastas" idénticas de objetivos de la cooperación. Es posible, por ejemplo, que algunos Estados quieran promover la paz y la estabilidad en la región, reforzar su posición de poder a nivel internacional, atraer la inversión extranjera, mitigar la influencia de los grupos de intereses especiales en el interior, etcétera. Es posible que algunos de los objetivos de un gobierno estén parcialmente en conflicto entre sí. Incluso cuando se adopta un enfoque multidisciplinario amplio para tratar de comprender los motivos para la formalización de acuerdos internacionales de cooperación, es evidente que el estado actual de los conocimientos sobre estas cuestiones complejas requiere todavía más estudio e investigación.

Conclusiones de política que se desprenden del análisis teórico de la cooperación comercial

Pese al alcance limitado de nuestra comprensión de lo que impulsa la cooperación internacional, es posible extraer algunas enseñanzas prácticas de lo que ya sabemos, que ponen de manifiesto la total heterogeneidad de los intereses en juego y la naturaleza frágil e incompleta de los esfuerzos de cooperación en un mundo cambiante e incierto.

Cabe señalar tres aspectos fundamentales. En primer lugar, dada la diversidad de las motivaciones, los intereses y las prioridades que al parecer informan los esfuerzos de cooperación internacional, será con frecuencia difícil, y a veces imposible, lograr en un acuerdo un equilibrio inicial que ofrezca algo a todas las partes.

En segundo lugar, una vez que se ha llegado a un acuerdo, siempre será preciso hacer frente a por lo menos tres fuentes de incertidumbre. Una es el hecho de que cuando se llegó al acuerdo no era posible prever todas las eventualidades, y lo que se debe a que el mundo es demasiado complejo y nuestro conocimiento de él demasiado imperfecto. Otra es que las circunstancias en que se basó un acuerdo pueden cambiar y poner a prueba la voluntad de las partes de seguir respetando el contrato. Un último factor que puede cambiar es la naturaleza de los intereses subyacentes de las partes en un acuerdo.

El tercer aspecto fundamental de la complejidad de los acuerdos internacionales y la incertidumbre que los rodea es que para que la cooperación sea satisfactoria es necesario que los programas de negociación sean suficientemente amplios para reflejar adecuadamente la heterogeneidad de intereses y prioridades de las partes negociadoras. En caso contrario, es posible que las negociaciones no acaben nunca o que los resultados conlleven un elemento de coacción e introduzcan, en consecuencia, un efecto de desestabilización en el acuerdo.

Todas estas consideraciones nos recuerdan que el éxito de la cooperación internacional se asienta en un proceso continuo e iterativo. Para llegar a un compromiso hacen falta tiempo y esfuerzo, y el hecho de que las negociaciones sean largas puede ser una señal de que el sistema funciona, y no de lo contrario. Es probable que la cooperación internacional y los acuerdos en que se basa fracasen si los gobiernos no prestan atención a la necesidad de actuar con voluntad inclusiva y con flexibilidad para adaptarse a los cambios.

EL DISEÑO DE LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES

El papel de las instituciones

Ni en la teoría económica ni en los trabajos sobre las relaciones internacionales se ha prestado mucha atención al papel de las instituciones. Sin embargo, su importancia para el logro de resultados de cooperación se ha empezado a comprender mejor en los últimos años. Los estudiosos del derecho suelen concebir los marcos institucionales para la cooperación en términos de constituciones.

Del mismo modo que, a nivel nacional, la ciudadanía encomienda a un banco central independiente la dirección de la política monetaria, los signatarios de un acuerdo comercial pueden conferir alguna autoridad a un agente (institución) independiente en el convencimiento de que un órgano neutral o internacionalizado es más eficaz para gobernar las relaciones internacionales que los propios signatarios. Estas instituciones difieren de los arreglos cooperativos *ad hoc* o específicos para determinadas circunstancias que cabría suponer serían el enfoque preferido de la corriente neorrealista. Al conferir cierta autoridad a una institución, en la práctica los gobiernos se comprometen a respetar un conjunto de normas sin saber con certeza cuáles serán sus consecuencias en el futuro. Esta es una de las formas de considerar la manera en que se cede autoridad a la institución: como una limitación a la libertad actual y futura de actuar en forma independiente. ¿Qué motivos mueven a los gobiernos a actuar de ese modo?

Los primeros enfoques económicos de la cooperación se basaban en presuposiciones que simplemente no tenían en cuenta las posibles razones de los gobiernos para crear instituciones, incluidas la incertidumbre, la falta de información completa, el costo de las transacciones y las circunstancias cambiantes; en cambio, en los trabajos más recientes se identifica una serie de funciones de mejora de la eficiencia para las instituciones.

Las investigaciones económicas sobre los fundamentos de la cooperación comercial y sobre los fundamentos de las instituciones comerciales evolucionaron de manera independiente. Los estudios sobre esta segunda cuestión se desarrollaron cuando las "imperfecciones" del mercado, en forma de costos de transacción, información asimétrica, contratos incompletos, etc., se introdujeron en el análisis, aclarando así la mejora de la eficiencia que hace posible una institución comercial imparcial en que basar los acuerdos comerciales. Los modelos económicos formales pueden así mostrar que las instituciones son importantes, entre otras razones, porque pueden facilitar las negociaciones, difundir información, solucionar diferencias, administrar acuerdos, supervisar políticas y actuar como agente de vigilancia.

Las teorías de las relaciones internacionales establecen varias otras funciones para las instituciones comerciales.

Las instituciones comerciales pueden actuar como facilitadores de la cooperación al ayudar a las partes a establecer un equilibrio cooperativo frente a preferencias heterogéneas. Además, organizaciones comerciales como la OMC supervisan la aplicación y el funcionamiento de los resultados negociados. Los signatarios crean instituciones internacionales con objeto de centralizar las operaciones y así reducir los costos de transacción y aumentar la eficiencia. Esto es en buena parte similar a las conclusiones a las que se llegaría también a través del razonamiento basado en las teorías económicas. Ahora bien, en los enfoques constructivistas de la cooperación se considera también que las instituciones comerciales fomentan la generación y la evolución de normas y valores comunes que reflejan los intereses de la comunidad. En algunas teorías de las relaciones internacionales se abordan también cuestiones de autonomía y supervisión, tales como la influencia decisiva que pueden llegar a ejercer determinadas partes sobre una organización, así como la evolución de un régimen autónomo.

La liberalización del comercio como resultado de la cooperación internacional

Gracias a la liberalización recíproca, la cooperación internacional en el ámbito del comercio permite a los países liberarse de los grilletes de las relaciones de intercambio. Para eliminar los efectos de las relaciones de intercambio, la liberalización debe ser no discriminatoria. En la práctica, no siempre es posible definir precisamente la reciprocidad, aunque sí lo es diseñar un modelo de sus efectos de bienestar. La consolidación de los compromisos de liberalización se considera vital para la estabilidad contractual.

En los estudios teóricos la liberalización recíproca se define como una reducción coordinada de la protección que no introduce ningún cambio en las condiciones de intercambio de las partes. La reducción mutua de la protección amplía la división del trabajo y el volumen del comercio, y aumenta así el ingreso nacional. La no modificación de las relaciones de intercambio significa que esta ampliación del comercio no trae aparejada ninguna modificación de los precios mundiales que haga que una de las partes quede en peores condiciones.

Si hay más de dos partes que participan en las negociaciones, la eficiencia requiere que la liberalización sea no discriminatoria. Si un país discrimina entre sus interlocutores comerciales aplicando aranceles diferentes, se aplicarán condiciones de intercambio diferentes a cada uno de ellos. Se abre así la posibilidad de que algunos subgrupos de países obtengan ganancias oportunistas como resultado de la liberalización recíproca, a expensas de los no participantes cuyas condiciones de intercambio empeorarían.

Aunque varios economistas destacados han tratado de hacer una interpretación económicamente rigurosa de la reciprocidad en el GATT, quienes observan desde hace mucho tiempo el sistema multilateral de

comercio tienden a destacar el aspecto político de la reciprocidad. La reciprocidad en el GATT/OMC entraña un resultado que cada uno de los Miembros considera ventajoso de acuerdo con el estándar que ese Miembro decide aplicar. La medición precisa no es esencial.

En lo que respecta al comercio de mercancías, la liberalización en el contexto del GATT/OMC no sólo implica una reducción de los tipos arancelarios, sino también la consolidación de esos tipos frente a futuros aumentos. Los gobiernos han asignado al compromiso jurídico de no aumentar esos aranceles por encima de un nivel determinado y a la seguridad en el acceso a los mercados que ello implica tanta importancia como a la reducción de los aranceles. En el caso de los servicios, los compromisos también se consolidan frente a futuros aumentos, si bien se hace de una manera un tanto diferente, debido a las particularidades de las transacciones de servicios.

El principio de la nación más favorecida (NMF) es un elemento central del sistema de normas del GATT/OMC, pero hay excepciones importantes, y es difícil encontrar argumentos a favor de ese principio desde una perspectiva basada puramente en la eficiencia.

Algunos economistas han aducido que el principio NMF (combinado con la reciprocidad) es necesario para que los gobiernos realicen negociaciones mutuamente beneficiosas. Por otra parte, el principio NMF puede llevar a que se obtengan ventajas sin ninguna contrapartida, y los datos empíricos parecen confirmar la pertinencia de este problema. Sin embargo, esta cuestión es menos problemática cuando la liberalización comercial es unilateral. No obstante, en los casos de ventajas obtenidas sin contrapartida, los gobiernos se comprometerán a liberalizar el comercio en menor medida con el principio NMF que sin él.

Uno de los argumentos económicos más sólidos a favor del principio NMF es probablemente el desarrollado en los años treinta, que hace hincapié en el costo de la administración discriminatoria de los aranceles a causa de la necesidad de rastrear el origen de los productos. Los enfoques basados en fórmulas permitirían a los Miembros de la OMC evitar los problemas de las ventajas sin contrapartida en las negociaciones y beneficiarse del costo más bajo que acarrean los aranceles NMF, por oposición a los aranceles discriminatorios.

El regionalismo como desviación del principio NMF

Se han expuesto dos argumentos principales a favor de los acuerdos regionales como excepción al principio NMF: que pueden ampliar el comercio y que pueden servir como elementos estructurales de una mayor liberalización multilateral. Sin embargo, también hay opiniones en contrario.

El impacto de los acuerdos comerciales regionales en el bienestar económico, y no la expansión del comercio, debería ser el criterio correcto para evaluar los acuerdos comerciales regionales. La teoría económica es ambigua en cuanto a si un país gana o pierde al formalizar un acuerdo comercial regional. Ello dependerá del equilibrio entre los efectos de creación de comercio y de desviación del comercio del acuerdo. Además, los acuerdos comerciales regionales se realizan a expensas de los no miembros, que resultan perdedores a causa de la desviación del comercio y el deterioro de sus condiciones de intercambio.

La idea de que la liberalización preferencial del comercio genera en última instancia apoyo para la liberalización a nivel multilateral suscita objeciones importantes. Una vez que los Miembros en el acuerdo regional establecen ventajas preferenciales en los mercados de sus interlocutores, se crean incentivos para tratar de mantener la ventaja preferencial. La liberalización multilateral puede verse como una amenaza para ese acceso privilegiado. La armonización de las normas y políticas, que acompaña algunas veces a la integración regional, puede hacer que los Miembros queden presos en acuerdos que más tarde es difícil generalizar. Por último, la negociación de acuerdos comerciales regionales absorbe recursos y capital político que podrían dedicarse a negociaciones multilaterales.

Disposiciones especiales para los países en desarrollo como desviación del principio NMF

Basándose en el concepto de que el desarrollo económico requiere la aplicación (temporal) de políticas que distorsionan el comercio, se han incluido en las disciplinas del GATT/OMC varias excepciones que permiten apartarse de obligaciones clave, en especial el principio NMF.

Las disposiciones de trato especial y diferenciado permiten que los países (con frecuencia sobre la base del máximo empeño) den un trato más favorable a los países en desarrollo que a los demás Miembros. Otras disposiciones conceden a los países en desarrollo beneficiarios derechos que no están al alcance de otros países. El trato especial y diferenciado se basa en el supuesto de que los países en desarrollo son diferentes de las economías avanzadas y de que las excepciones temporales a las normas generales (que se consideran por otra parte económicamente beneficiosas) son una respuesta apropiada a problemas de desarrollo particulares. Los países en desarrollo pueden tener imperfecciones y distorsiones del mercado que no se dan en las economías más avanzadas y que impiden su diversificación hacia actividades no tradicionales. La escasez de recursos hace que sea más difícil ajustarse al impacto de la liberalización del comercio, aprovechar las nuevas oportunidades comerciales y soportar los costos asociados con la reforma. Aunque las medidas comerciales raramente constituyen la mejor respuesta de política, su utilización puede ser apropiada en algunas circunstancias y por períodos limitados.

Es fundamental que el sistema distinga entre las políticas estatales legítimas y el proteccionismo en el diseño y la aplicación de políticas internas.

La mayoría de las diferencias relacionadas con el efecto de las políticas internas en el acceso a los mercados se han basado en el artículo III (trato nacional) y/o el artículo XX (excepciones generales) del GATT, o en acuerdos de la OMC relativos a medidas internas específicas, como el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio o el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Las disposiciones jurídicas pertinentes ofrecen orientación sobre la forma de distinguir las políticas internas legítimas de las que no lo son. En términos económicos, las mejores políticas – es decir, las que constituyen el mejor recurso para corregir deficiencias e imperfecciones del mercado interno – se consideran legítimas. La cuestión de determinar si los textos jurídicos existentes permiten una interpretación que se ajuste al pensamiento económico se ha debatido en los trabajos sobre el tema, y ha sido objeto de distintas respuestas. Otra dificultad consiste en saber en la práctica cuáles son las políticas que pueden considerarse las mejores en una situación dada. En los trabajos sobre el tema se ha señalado que este enfoque puede llevar a una "guerra entre órdenes públicos", dado que las políticas óptimas dependen de características que pueden ser específicas de un país, como las preferencias de los consumidores, los valores morales o el acervo cultural.

Las medidas especiales y la liberalización del comercio

Las medidas especiales guardan relación con las exigencias políticas de protección y no con los costos del ajuste. Se puede considerar que cuando se introducen medidas especiales en un acuerdo comercial se anticipa la posibilidad de ajustes difíciles y de las presiones políticas a favor del proteccionismo a que dan lugar. Las medidas especiales proporcionan un medio de contrarrestar estas presiones con una derogación temporal de la liberalización. Gracias a estas cláusulas liberatorias, a veces es posible alcanzar una mayor liberalización.

La profundidad de la liberalización que puede lograrse mediante un acuerdo comercial *ex ante* puede depender de si existen cláusulas liberatorias incorporadas que reconozcan la incertidumbre en el entorno económico. Aunque el recurso a medidas especiales puede dar por resultado pérdidas de bienestar posteriores durante los períodos en que se incrementa temporalmente el nivel de protección, la liberalización más profunda *ex ante* hace que estos costos queden contrarrestados por las ganancias de bienestar a largo plazo.

El GATT/OMC contiene varias medidas especiales. Entre ellas están las relativas a las salvaguardias, los derechos antidumping y los derechos compensatorios, las restricciones para salvaguardar la balanza de pagos

y el artículo XXVIII sobre la modificación de las listas. Algunos Miembros de la OMC pueden utilizar también el margen entre los tipos arancelarios consolidados y aplicados como instrumento ligado al comercio.

La observancia de los acuerdos comerciales

Los acuerdos comerciales son contratos y necesitan medidas para hacerlos cumplir. Mediante esas medidas se confiere credibilidad a los compromisos mutuos, se pueden profundizar esos compromisos y se disuaden las deserciones. Las partes en un acuerdo comercial pueden considerar que les interesa ceder cierta autoridad a un órgano resolutorio independiente.

La medida en que las partes están dispuestas a cooperar depende de manera crucial de la calidad de los mecanismos de cumplimiento. En ausencia de una autoridad supranacional, la mayoría de los acuerdos comerciales debe basarse en el cumplimiento autorregulado. Las normas codificadas para asegurar el cumplimiento reducen el riesgo de una ruptura de la cooperación al proporcionar mecanismos convenidos para la detección, el examen y la cuantificación de las posibles contravenciones. Las normas pueden también ayudar a mejorar la capacidad de las distintas partes para velar por la observancia de las reglas y proporcionar una gama de opciones para resolver de manera amistosa las diferencias. Esto puede aumentar a su vez la confianza mutua dentro del sistema y estimular compromisos de liberalización comercial *ex ante* más profundos.

La existencia de costos de transacción, de asimetrías en la información, de incertidumbre y de otras imperfecciones contractuales puede inducir a las partes en un acuerdo comercial a otorgar cierta autoridad a un órgano de solución de diferencias neutral. Ese órgano puede desempeñar funciones múltiples, entre ellas la de intermediario honesto, árbitro o adjudicador, o la de divulgar información. Sin embargo, en el marco de un acuerdo internacional un órgano de solución de diferencias puede no tener los medios necesarios para hacer efectivo un veredicto. La resolución satisfactoria de las diferencias sigue en manos de las partes, y depende de la voluntad de cooperar de la parte culpable o de la capacidad de los Miembros para castigar al culpable.

Las funciones de transparencia y vigilancia de un acuerdo comercial

Las disposiciones de transparencia son fundamentales para un acuerdo internacional viable. La función de transparencia colma las lagunas en la información, facilita el cumplimiento y ayuda a las partes a hacer valer sus derechos. La vigilancia es más que la transparencia; entraña la supervisión y proporciona un foro para intercambios no litigiosos.

El elemento de transparencia se incluye en los acuerdos comerciales porque hay razones para creer que el problema de la información imperfecta es grave en el caso de los acuerdos comerciales. Hay disposiciones sobre transparencia en toda la gama de acuerdos de la OMC. Aunque las disposiciones sobre transparencia en un acuerdo particular de la OMC pueden referirse solamente a una gama estrecha de medidas abarcadas por ese acuerdo, el efecto acumulativo de estas disposiciones disminuye la opacidad de los regímenes comerciales y los procesos de adopción de políticas comerciales de los Miembros.

La transparencia ayuda a lograr dos objetivos básicos. El primero es mejorar el cumplimiento por las partes de los compromisos que han asumido en virtud del acuerdo comercial. En segundo lugar, la transparencia debe ayudar a los agentes económicos privados a comprender mejor el entorno en el que actúan y permitirles adoptar mejores decisiones.

La vigilancia va más allá de la transparencia. Entraña la supervisión del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Miembros, pero fuera de un marco litigioso. Proporciona un foro para el diálogo encaminado a mejorar la comprensión entre las partes y es casi siempre una actividad encomendada a una institución (y sus órganos), en lugar de dejarse a cargo de las partes. Una combinación apropiada de transparencia y vigilancia puede crear incentivos para que las partes hagan efectivos sus compromisos en virtud de un acuerdo y cumplan sus obligaciones.

¿Cuáles son las consecuencias de política de las cuestiones de diseño relacionadas con los acuerdos internacionales?

Mucho depende en primer lugar de los fundamentos en que se basa la cooperación. Es evidente que las normas contractuales básicas y la institucionalización pueden mitigar el carácter inevitablemente incompleto de los acuerdos. Sin embargo, no es probable que el diseño de los tratados pueda resolver en su totalidad los problemas que entraña su carácter incompleto.

Las razones por las que los países signatarios se comprometen a cooperar en el ámbito comercial determinan en gran medida sus preferencias en cuanto al diseño de los tratados. Cabe suponer que un acuerdo comercial formalizado, por ejemplo, con el objetivo de atar las manos de los responsables de elaborar las políticas requerirá un conjunto de normas muy diferente y planteará a las instituciones que lo administran demandas diferentes de las que plantea un acuerdo formalizado con el único objetivo de promover la paz mundial. Por consiguiente, para entender, explicar y reformar las normas contractuales y los procedimientos institucionales es útil comprender mejor los condicionantes de la cooperación comercial.

Las partes contratantes en un acuerdo comercial no pueden prever todas las situaciones futuras, y ni siquiera detallar por escrito los detalles previsibles. Todos los acuerdos comerciales son necesariamente incompletos. Las instituciones y las disposiciones contractuales pueden mitigar la incertidumbre relacionada con el carácter incompleto de los contratos, pero difícilmente podrán erradicarla. Esto trae aparejadas dos consecuencias. Una es que las controversias son un resultado natural del carácter incompleto de los contratos; la otra es que para hacer frente a ese carácter incompleto se necesita un equilibrio delicado entre flexibilidad y adaptación, por un lado, y la preservación de la previsibilidad y la estabilidad, por otro.

LOS SESENTA AÑOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO: LOGROS Y DESAFÍOS

Del GATT a la OMC: la creación de una institución

El sistema multilateral de comercio tuvo comienzos difíciles, pero la concentración en sus objetivos demostró ser su fortaleza inicial. El sistema creció inexorablemente a lo largo de los años, tanto en términos de miembros como de cobertura y de objetivos institucionales, hasta culminar en el establecimiento de la OMC en 1995.

La cooperación comercial internacional tuvo comienzos difíciles. Los esfuerzos por establecer una Organización Internacional del Comercio fracasaron, pero dieron por resultado un contrato temporal para regir las relaciones comerciales entre 23 Estados. En ocho rondas sucesivas de negociaciones comerciales multilaterales, se logró una considerable liberalización del comercio y se establecieron normas comerciales importantes. Estos acontecimientos culminaron en la creación de la OMC en 1995. La OMC tiene un mandato más amplio y una base institucional más sólida y abarca nuevos campos de actuación, entre ellos el comercio de servicios y los derechos de propiedad intelectual.

Desde su creación, el GATT reunió un grupo diverso de países. El objetivo común de la liberalización multilateral del comercio en el marco de un sistema basado en normas dio como resultado la incorporación constante de nuevos países a los acuerdos, con lo que aumentó la heterogeneidad de los Miembros. Las cinco primeras rondas de negociaciones comerciales multilaterales tuvieron lugar bajo el liderazgo de los Estados Unidos y de varios países europeos, pero los países en desarrollo asumieron un papel cada vez más prominente en las rondas de negociaciones posteriores. La capacidad del sistema del GATT/OMC de atender a las distintas necesidades de sus Miembros ha sido un factor importante de su éxito.

Desde que se creó la institución, el programa multilateral de comercio ha estado en general dominado por las mismas cuestiones, sin que su resolución se haya hecho más fácil.

Cuando se echa una mirada retrospectiva a los 60 años de negociaciones comerciales multilaterales, se observa la recurrencia de algunas cuestiones clave. Ya en los años cincuenta, la agricultura, el

regionalismo y las cuestiones de desarrollo ocupaban a los negociadores comerciales en Ginebra. En muchas ocasiones, las negociaciones comerciales multilaterales estuvieron a punto de fracasar porque las opiniones, en particular sobre estos temas, eran muy diferentes. En todos los casos, los Miembros del GATT/OMC fueron capaces de superar sus diferencias.

La agricultura, las condiciones de la participación de los países en desarrollo en el sistema comercial y la relación entre el regionalismo y el multilateralismo siguen dominando el programa, o al menos afectándolo, e impiden la fácil conclusión de la actual Ronda de negociaciones de Doha.

Negociaciones sobre acceso al mercado: liberalización y consolidación

Los aranceles se han reducido progresivamente en las ocho rondas de negociaciones comerciales desde la creación del GATT en 1948. Se ha progresado más en el sector de las manufacturas que en el de la agricultura. Los aranceles de los países industrializados sobre los productos industriales se han reducido acusadamente desde la creación del GATT, de un promedio aproximado del 20 al 30 por ciento a menos del 4 por ciento.

Hoy en día puede considerarse que los aranceles de los países industrializados sólo son un obstáculo importante para el comercio en unas pocas categorías de productos. Las reducciones arancelarias a lo largo de los años han sido diferentes en los distintos sectores, y ha habido menos progreso en lo que respecta a los productos industriales de gran intensidad de mano de obra y los productos agrícolas. En general, los textiles y el vestido, el cuero y el calzado, el pescado y los productos de pescado y la agricultura suelen tener aranceles más elevados y más crestas arancelarias que otras categorías de productos. Aunque gran parte de la reducción observada en los niveles arancelarios de los países desarrollados se ha hecho realidad a través de negociaciones multilaterales, no hay que perder de vista las reducciones resultantes de la integración regional y los sistemas preferenciales a favor de los países en desarrollo.

Durante varias décadas, los países en desarrollo no utilizaron mucho el sistema multilateral para reducir o consolidar sus aranceles, aunque los aranceles se redujeron considerablemente como resultado de reformas unilaterales de las políticas y de acuerdos regionales. En el contexto multilateral, la situación cambió significativamente en la Ronda Uruguay.

Antes de los años ochenta, los países en desarrollo asumían compromisos arancelarios limitados en las negociaciones de adhesión. La cobertura de las consolidaciones era relativamente baja y en la mayoría de los casos siguió siéndolo hasta la Ronda Uruguay. Varios países en desarrollo que negociaron su adhesión durante la Ronda Uruguay consolidaron todos sus aranceles al nivel máximo, con lo que se estableció una diferencia entre los tipos consolidados y aplicados. Muchos países en desarrollo ampliaron significativamente la cobertura de las consolidaciones en la Ronda Uruguay. Todos ellos consolidaron en su totalidad las líneas arancelarias agrícolas, y varios de ellos, en particular los países de América Latina, hicieron extensiva la cobertura de las consolidaciones a productos no agrícolas. Sin embargo, en la mayoría de los casos las consolidaciones se hicieron al nivel máximo, muy por encima de los tipos aplicados. En otras palabras, los aranceles aplicados han seguido fijándose en forma independiente de los consolidados. La tendencia a asumir compromisos multilaterales más firmes continuó después de la Ronda Uruguay. Varios países en desarrollo de Asia aprovecharon las negociaciones del Acuerdo sobre Tecnología de la Información para eliminar sus aranceles sobre los productos informáticos. Los datos sugieren también que las negociaciones de adhesión con arreglo al artículo XII del Acuerdo de Marrakech han contribuido de manera muy importante a reducir los aranceles de los nuevos Miembros.

Los obstáculos no arancelarios han desempeñado un papel importante en la política comercial, pero se han hecho algunos progresos en su reducción y eliminación. La cuestión de los obstáculos no arancelarios sigue formando parte del programa de negociaciones de Doha, lo cual demuestra que sigue siendo un problema.

El sistema multilateral de comercio ha contribuido mucho a reducir y a introducir disciplinas en los obstáculos no arancelarios al comercio, como las restricciones cuantitativas. Los países desarrollados mantuvieron restricciones cuantitativas en la agricultura y en los textiles durante muchos años, en tanto que algunos países en desarrollo mantuvieron restricciones relacionadas con la balanza de pagos durante varias décadas. La Ronda Uruguay logró progresos importantes en lo relativo a los restantes obstáculos no arancelarios. La eliminación de las limitaciones voluntarias de las exportaciones fue un logro notable en este contexto.

El comercio mundial se ha multiplicado por 27 en términos de volumen desde 1950, tres veces más rápido que el aumento de la producción mundial. La contribución a este avance notable de las reducciones de los obstáculos arancelarios a través del sistema multilateral de comercio ha sido significativa, pero desigual. Además, es probable que la mayor estabilidad y la certeza que aseguran las normas del sistema también hayan influido en el crecimiento del comercio a lo largo de los años.

La contribución del GATT/OMC al crecimiento del comercio mundial gracias a la reducción de los aranceles ha sido desigual, con repercusiones mucho más fuertes en el comercio de los países industrializados y en una amplia gama de productos no agrícolas. Esta desigualdad refleja la forma en que el sistema multilateral de comercio pudo lograr reducciones más significativas en los obstáculos al comercio de productos industriales y no exigió mucha liberalización por parte de los países en desarrollo. También es posible que el GATT/OMC haya desempeñado un papel fundamental en la creación de nuevos vínculos comerciales entre países que anteriormente no mantenían relaciones comerciales.

La evolución del sistema multilateral de solución de diferencias

En los últimos 60 años ha habido progresos notables en el sistema de solución de diferencias del GATT/OMC. Las Partes Contratantes del GATT y los Miembros de la OMC han logrado fortalecer el imperio de la ley y al mismo tiempo preservar el carácter intergubernamental del sistema.

La demanda de un sistema de solución de diferencias ha existido desde los primeros días del GATT. Con el correr del tiempo, los procedimientos "diplomáticos" algo informales han dado paso a enfoques más "judiciales". Algunas veces los desacuerdos básicos en algunas esferas de política han proyectado sombras sobre el sistema, cuyas limitaciones han resultado evidentes en varias ocasiones al no poderse establecer grupos especiales o adoptarse resoluciones sobre cuestiones delicadas. Durante la Ronda Uruguay, los procedimientos de solución de diferencias se fortalecieron de manera sin precedentes, especialmente con la introducción de la adopción cuasiautomática de los informes y el establecimiento del Órgano de Apelación como órgano permanente de revisión jurídica. Asimismo, los procedimientos de observancia se han simplificado y se han protegido frente a posibles bloqueos por parte del demandado.

El recurso al mecanismo de solución de diferencias ha aumentado significativamente desde la creación de la OMC, en buena parte debido al aumento de la actividad por parte de los países en desarrollo.

Los países en desarrollo han suscitado más del 40 por ciento de las diferencias en la OMC. El 42 por ciento de las reclamaciones de países en desarrollo en el marco de la OMC se ha dirigido contra otros países en desarrollo, en comparación con sólo el 5 por ciento en el GATT. Los objetivos más frecuentes de las reclamaciones son los obstáculos no arancelarios, seguidos de cerca por un gran número de casos relativos a prácticas comerciales "desleales" o a las medidas adoptadas para contrarrestarlas (subvenciones, derechos antidumping o compensatorios). En la OMC, el mayor número de diferencias ha correspondido, con mucho, a la agricultura. La mayoría de los asuntos se resuelven satisfactoriamente, por lo general a favor de la parte reclamante, y en la mayor parte de los casos ello desemboca en el cumplimiento. Sin embargo, hay varios casos muy notorios que se han caracterizado por problemas de aplicación y procedimientos muy prolongados. En algunos casos se acabaron imponiendo medidas de retorsión.

En general, los estudios sobre el tema coinciden en que el sistema de solución de diferencias de la OMC es beneficioso para los Miembros. A pesar de ello, hay un vivo debate sobre cómo aclarar y mejorar determinados aspectos del nuevo sistema.

Se podría mejorar el mecanismo de solución de diferencias de la OMC para facilitar su uso, aclarar sus procedimientos y quizá, incluso, reforzar más su capacidad para resolver diferencias con mayor rapidez y eficacia. En general, los debates no atañen a cambios fundamentales o drásticos en las normas en vigor, ni pretenden restar méritos a los sustanciales resultados logrados con el sistema actual.

Podría reforzarse la capacidad para presentar reclamaciones de los países más pequeños y más pobres. Además de la asistencia jurídica, se ha puesto de relieve el papel de una mejor "vigilancia". Se han hecho varias propuestas sobre cuestiones de procedimiento y resolución que abarcan desde cuestiones de transparencia, en especial para atender a los intereses crecientes de los participantes no gubernamentales en los procedimientos de solución de diferencias, hasta sugerencias de un procedimiento de reenvío del Órgano de Apelación para permitir que se hagan más análisis. Algunas propuestas conciernen a la cuestión más fundamental de determinar si el sistema se ha "judicializado" excesivamente. Además, se han planteado varias ideas en relación con la limitada posibilidad de recurrir a la adopción de contramedidas y su poca utilidad práctica, especialmente cuando se trata de países en desarrollo. El pensamiento económico influye en muchas de las propuestas formuladas, especialmente las que se refieren a alternativas a las sanciones comerciales que perjudican a ambas partes. Se han planteado algunas preocupaciones más profundas sobre la respuesta apropiada ante el incumplimiento persistente y el cálculo de los daños equivalentes.

Los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio

Durante muchos años, la participación de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio se limitó a obtener excepciones de las normas y un trato más favorable por parte de las naciones industrializadas.

La mayor parte de las disposiciones relacionadas con el comercio y el desarrollo previstas en el proyecto de Carta de la Organización Internacional del Comercio no se incluyó en el GATT. Sin embargo, con la descolonización y el aumento del número de países en desarrollo contratantes del GATT, esos países empezaron a recuperar algunas de las propuestas que se hicieron inicialmente en la conferencia de la OIC. Asimismo, ampliaron gradualmente el ámbito de sus intereses de forma que, en lugar de intentar conseguir excepciones para sus propias políticas, pasaron a intentar obtener de los países desarrollados amplias concesiones de acceso a sus mercados. Entre las normas que lograron cambiar los países en desarrollo cabe citar una revisión del artículo XVIII del GATT para proteger a las industrias incipientes, la inclusión de la Parte IV sobre "Comercio y desarrollo", que codifica el concepto de "no reciprocidad", y la exención para las preferencias no recíprocas (a la que posteriormente se le dio carácter permanente en virtud de la "Cláusula de Habilitación"). En la Ronda de Tokio, los países en desarrollo sólo asumieron compromisos limitados de acceso a los mercados, y pocos de ellos firmaron los nuevos "códigos" relativos a diversos obstáculos no arancelarios. Al estar poco vinculados por los resultados, los países en desarrollo no participaron mucho en las actividades del GATT. El programa de negociaciones quedó en gran medida bajo el control de los países industrializados.

Los países en desarrollo defendieron sus intereses de manera más activa en la Ronda Uruguay.

Uno de los factores que contribuyeron a aumentar la participación de los países en desarrollo fue la impresión, bastante extendida, de que las políticas de sustitución de las importaciones tenían limitaciones, a lo que se sumó el éxito de los países de Asia Oriental en los mercados internacionales. Además, varios países en desarrollo tuvieron que hacer frente a amenazas de acción unilateral contra sus exportaciones en determinados mercados. Otros, sobre todo países en desarrollo más pequeños, temían que se los excluyese de los bloques comerciales regionales que estaban surgiendo. Estos y otros factores contribuyeron a que los países en desarrollo participasen más en el sistema multilateral de comercio.

Al mismo tiempo, el todo único de la Ronda Uruguay supuso una serie de obligaciones nuevas para los países en desarrollo.

Aunque muchos países en desarrollo tenían intereses sustanciales en seguir liberalizando el comercio a escala multilateral y en reforzar las normas comerciales en varias áreas, para algunos de ellos el cumplimiento de determinadas obligaciones ejercía presión sobre sus recursos y no era considerado una prioridad para el desarrollo. Los períodos de transición fueron el medio más utilizado para facilitar el proceso de ajuste a las nuevas obligaciones, y muchos países en desarrollo consideraron que las disposiciones eran inadecuadas. Se redoblaron los llamamientos a favor de una mayor diferenciación en las normas de la OMC para tener en cuenta las necesidades especiales y las limitaciones de capacidad de los países en desarrollo. Estas preocupaciones encontraron su primera expresión concreta en el debate sobre la "aplicación". Posteriormente, todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado se revisaron en las negociaciones de Doha. En paralelo, la OMC ha redoblado sus esfuerzos de asistencia técnica y creación de capacidad y ha asumido cada vez más un papel de coordinación, sobre todo en el contexto de la iniciativa de la Ayuda para el Comercio, a fin de asegurarse de que otros organismos activos en esta área comprendan las necesidades comerciales de los Miembros de la OMC y trabajen juntos con mayor coherencia y eficacia para responder a esas necesidades.

Las actuales negociaciones ofrecen una posibilidad de reconsiderar cómo deben tenerse en cuenta en la OMC los intereses especiales de los países en desarrollo.

Los enfoques existentes en materia de trato especial y diferenciado reflejan en buena medida el pensamiento sobre el desarrollo del pasado. Es cuestionable que el "margen de maniobra" en el sentido simple de una mayor libertad para la adopción de políticas sea un enfoque prometedor. Sin embargo, en los últimos años se ha venido reconociendo cada vez más que se pueden justificar las intervenciones del Estado para hacer frente a problemas de desarrollo específicos. Se acepta también cada vez más que la relación costo-beneficio de algunas obligaciones depende del nivel de desarrollo de un país.

Los nuevos enfoques que tratan de hacer que las normas de la OMC respondan mejor a las necesidades de desarrollo implican con frecuencia un reconocimiento más o menos explícito de que no todos los países en desarrollo tienen los mismos problemas. Pese a las dificultades que esto entraña, cabe esgrimir argumentos firmes en favor de un análisis pormenorizado de las necesidades en relación con los fundamentos del trato especial y diferenciado, la forma que adopta, las condiciones en que se aplica y su compatibilidad con el carácter de la OMC como organización basada en normas. Los enfoques más técnicos e incrementales del trato especial y diferenciado son los que tienen mejores posibilidades de satisfacer las necesidades de desarrollo de los países más pobres dentro del sistema multilateral de comercio sin perjudicar la integridad del sistema. Al mismo tiempo, es preciso reconocer que la asistencia y el apoyo técnico efectivos constituyen un complemento indispensable de la mejora de las normas.

El regionalismo y el sistema multilateral de comercio

Un problema importante para el sistema multilateral de comercio es la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales en los últimos 15 años.

Al 15 de septiembre de 2006 había 211 acuerdos comerciales regionales notificados en vigor, algunos entre varias partes y otros puramente bilaterales. Con la única excepción de Mongolia, todos los Miembros de la OMC son parte en por lo menos un acuerdo comercial preferencial. Esto plantea riesgos evidentes para la transparencia, la eficiencia y el progreso del sistema multilateral de comercio.

En las negociaciones de posguerra de los años cuarenta encaminadas a crear la Organización Internacional del Comercio ya se vio claramente que las naciones participantes, si bien favorecían normas multilaterales que liberalizarían el comercio, tenían también un marcado interés en el establecimiento de acuerdos comerciales preferenciales. En el artículo XXIV del GATT se dio expresión legal a esta realidad. Sin embargo, la debilidad de las normas del GATT se hizo evidente con la notificación del Acuerdo de Asociación entre la CEE y los países y territorios de ultramar y el surgimiento de una segunda ola de regionalismo comercial.

En la Ronda Uruguay se procuró aclarar los criterios y procedimientos para evaluar los acuerdos regionales y para mejorar la transparencia exigiendo que todos los acuerdos comerciales regionales fueran examinados por un grupo de trabajo de la OMC. Las cuestiones de interpretación relacionadas con esta decisión, sumadas a una cierta falta de entusiasmo por parte de los Miembros, hicieron que esta iniciativa no diera fruto.

La reciente decisión sobre la transparencia es un paso hacia la reducción del riesgo de que la proliferación de acuerdos comerciales regionales debilite el sistema multilateral de comercio.

Las nuevas medidas de transparencia anunciadas en julio de 2006 aumentarán el grado de transparencia de los acuerdos comerciales regionales al requerir que la Secretaría de la OMC prepare informes sobre los acuerdos comerciales regionales notificados. Aunque este informe debe ser "factual", puede proporcionar una herramienta poderosa para aumentar la conciencia y la atención de los Miembros de la OMC con respecto a las consecuencias negativas reales o potenciales que los arreglos regionales pueden tener para los terceros.

Sin embargo, no se han solucionado todavía varias cuestiones no procesales, entre ellas y muy especialmente la necesidad de volver a examinar los requisitos del artículo XXIV para los acuerdos comerciales regionales con miras a asegurar que se minimicen los efectos adversos de esos acuerdos.

El debate en torno a los acuerdos comerciales regionales en la OMC se ha centrado principalmente en la interpretación de las condiciones que esos acuerdos deben satisfacer con arreglo al artículo XXIV. Las preocupaciones guardan relación con la profundidad y la amplitud de la cobertura de productos objeto de la liberalización preferencial, el período de transición para el pleno establecimiento del acuerdo y los instrumentos de política a los que deben aplicarse normas preferenciales. Estas cuestiones siguen siendo problemas que deberán examinarse en negociaciones futuras.

El artículo XXIV establece que deben eliminarse los obstáculos al comercio en "lo esencial de los intercambios comerciales". Los debates encaminados a aclarar esta redacción se han centrado en determinar si se necesita una definición más precisa en términos del volumen del comercio, los aranceles o la cobertura sectorial. Sin embargo, no se ha llegado todavía a ningún consenso. Como demuestra la teoría económica, el hecho de que un acuerdo comercial regional sea o no complementario del sistema multilateral de comercio dependerá probablemente de la definición de la cobertura de productos prevista en el acuerdo comercial regional. Han surgido cuestiones similares en el comercio de servicios con la adopción del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (artículo V).

El artículo XXIV requiere también que, además de los aranceles, los acuerdos comerciales regionales eliminen "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas". La gama de políticas abarcadas por un acuerdo comercial regional puede determinar la profundidad y la extensión de la liberalización en virtud de un acuerdo, así como su repercusión en terceros países. Esos instrumentos de política pueden incluir contingentes arancelarios, salvaguardias, medidas antidumping y normas de origen. Sin embargo, no hay un consenso claro sobre la interpretación de las normas en estas esferas.

Por último, el artículo XXIV requiere que los acuerdos comerciales regionales no den lugar a obstáculos mayores para los terceros. Sin embargo, la teoría económica sugiere que este requisito no garantiza que no se produzcan efectos negativos para el bienestar de los terceros cuando se formaliza un acuerdo comercial regional.

Hay argumentos a favor y en contra de si los acuerdos comerciales regionales son "elementos estructurales" o "escollos" en relación con el sistema multilateral de comercio. Una cuestión conexa es si las disposiciones de algunos acuerdos comerciales bilaterales, en particular entre países desarrollados y países en desarrollo, que van más allá de las normas de la OMC facilitarán o complicarán los progresos en un ámbito multilateral. Los trabajos recientes sugieren que hay posibilidades de multilateralización de la actual multiplicidad de acuerdos regionales y bilaterales parcialmente superpuestos.

En el debate sobre si los acuerdos comerciales regionales son elementos estructurales o escollos se pueden encontrar dos escuelas de pensamiento. Una de ellas ve con pesimismo los efectos del regionalismo en la liberalización multilateral, en tanto que la otra prevé efectos benignos. Se pueden encontrar pruebas sistemáticas y anecdóticas en apoyo de las dos escuelas de pensamiento.

Varios de los acuerdos bilaterales más recientes entre países desarrollados y en desarrollo contienen disposiciones sobre algunas cuestiones relativas a esferas de políticas que están excluidas del ámbito de la OMC o que van más allá de las disposiciones de la OMC. Aunque esta tendencia ha sido objeto de algunas críticas por lo que respecta a sus efectos positivos para el comercio y el desarrollo de los países en desarrollo que son partes en esos acuerdos, es necesario también determinar cuáles serán las consecuencias para el sistema multilateral de comercio de estas modalidades de contenido diferenciado.

Los trabajos recientes han puesto de relieve que la red de acuerdos comerciales regionales superpuestos, incluidos los que tienen un efecto de desviación del comercio, puede tener una influencia positiva para el sistema multilateral de comercio al crear la necesidad de racionalizar el sistema. Esto puede explicarse por el costo creciente generado por el sistema de acuerdos comerciales regionales superpuestos y normas de origen complejas y entrelazadas, especialmente en vista de la importancia creciente de la producción compartida y la fragmentación geográfica de la producción. Se ha aducido en particular que la OMC podría facilitar este proceso de multilateralización de tres maneras: i) mediante una investigación analítica que permita comprender mejor los atractivos de la multilateralización del regionalismo; ii) proporcionando un foro para la coordinación/ normalización/armonización de las normas de origen preferenciales; y iii) creando un foro para que los países débiles que participan en acuerdos regionales de tipo radial identifiquen formas de hacer frente al poder hegemónico del centro.

Los procedimientos en la OMC: adopción de decisiones y relaciones con el mundo exterior

Pese a las disposiciones explícitas sobre votaciones existentes en el GATT, la práctica de la adopción de decisiones se ha caracterizado generalmente por el consenso. Esta práctica se ha trasladado a la OMC, pero la cuestión de la participación en los procesos de adopción de decisiones ha pasado ahora a primer plano.

La adopción de decisiones del GATT se basaba en el consenso, pero en la práctica ese consenso era producto de deliberaciones entre una minoría de Miembros. Pese a una insatisfacción cada vez mayor con los arreglos tradicionales, muchas de las prácticas de adopción de decisiones del GATT, entre ellas el principio del consenso, se institucionalizaron en la OMC.

El proceso de adopción de decisiones de la OMC, al igual que el del GATT anteriormente, consiste en procesos formales e informales. Las reuniones formales de la OMC están abiertas a la participación de todos los Miembros de la Organización, y las actas de esas reuniones aseguran una transparencia automática. Sin embargo, es en las reuniones informales donde se negocian y preparan las decisiones. Como el número de países que participa en el sistema multilateral de comercio es mucho mayor que antes, se ha venido exigiendo cada vez más firmemente una representación y una participación adecuadas. En la jerga de la OMC, se hace referencia a ello como la "transparencia interna". En los últimos diez años, las cuestiones relacionadas con la transparencia interna y los procesos de adopción de decisiones de la OMC han planteado un desafío institucional importante al sistema multilateral de comercio. En respuesta a estas presiones, se han desarrollado prometedores arreglos de adopción de decisiones y formas de procurar una participación más amplia.

En lo que concierne a los procesos de adopción de decisiones, el principal problema será siempre encontrar el equilibrio correcto entre la eficiencia y la inclusividad.

La legitimidad del proceso de adopción de decisiones requiere que haya un nivel adecuado de actividad abierta e inclusiva para equilibrar otros procesos de consulta más restrictivos. Al mismo tiempo, las

consultas informales y exclusivas seguirán, por razones prácticas, desempeñando un papel importante en el proceso global de la OMC. Aunque los Miembros de la OMC en general así lo reconocen, la legitimidad de esas consultas depende de la capacidad para asegurar un grado adecuado de transparencia y de inclusividad y garantizar que queda entendido que esos mecanismos constituyen procesos de creación de coaliciones, y no de adopción de decisiones.

No todos los problemas relacionados con la transparencia y la inclusividad se han resuelto. De hecho, el carácter informal y la inexistencia de un fundamento jurídico de los principios y prácticas en que se basa el actual proceso consultivo en la OMC no proporcionan garantías contra el resurgimiento de prácticas que algunas partes consideran excluyentes.

Las coaliciones han adquirido mayor importancia en los procesos de adopción de decisiones de la OMC, y también en la formulación de posiciones de negociación sustantivas.

Una de las novedades más significativas en el proceso de adopción de decisiones de la OMC en los últimos años ha sido el papel cada vez más importante que desempeñan los diferentes grupos de países, en particular los de países en desarrollo. Las Conferencias Ministeriales de la OMC han desempeñado un papel especialmente importante en el surgimiento y la evolución de grupos de países, así como en la cooperación más amplia que se ha desarrollado entre esos grupos.

Es difícil generalizar cuando se trata de la multitud de grupos y coaliciones que han surgido desde el inicio de la Ronda de Doha. La mayoría de las cuestiones que conforman el programa de la OMC no se dividen a lo largo de la línea Norte-Sur que en el pasado imposibilitaba de antemano la flexibilidad que caracteriza actualmente a la creación de coaliciones en la OMC. Las negociaciones de la Ronda de Doha han añadido una nueva dimensión y una cierta fluidez a la creación y destrucción de coaliciones y grupos en la OMC.

En los últimos diez años se han visto cambios importantes en la forma en que la OMC se relaciona con las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros representantes de la sociedad civil. Se alude a las cuestiones que conciernen a estas relaciones con la denominación "transparencia externa".

Aunque la OMC sigue siendo una organización intergubernamental en la que las decisiones se toman por consenso entre los Miembros, muchas organizaciones no gubernamentales han logrado situarse de manera que influyen en el programa y en las posiciones de negociación de muchas partes. Las dudas y sospechas originales de la mayoría de los Miembros con respecto al papel de las ONG han dado paso a una relación con frecuencia simbiótica, que se manifiesta a través de una cooperación sustantiva creciente.

Sin embargo, las normas institucionales que rigen las interacciones de la OMC con las ONG no han cambiado y siguen siendo en su mayor parte informales, de manera que no confieren a estas organizaciones nuevos derechos en el contexto del sistema multilateral de comercio. Sin embargo, probablemente se puede decir, sin temor a equivocarse, que las prácticas actuales están suficientemente bien establecidas para impedir una regresión. El desafío, desde el punto de vista de la Organización, consiste en asegurar que estas relaciones sigan evolucionando en una dirección positiva.

También es importante reconocer que el sistema de la OMC no es más que una parte de un conjunto mucho más amplio de derechos y obligaciones internacionales de carácter vinculante para los Miembros de la Organización, y que las cuestiones relacionadas con la elaboración de las políticas económicas a nivel mundial van mucho más allá de la cooperación formal y específica de la OMC con las instituciones de Bretton Woods. La OMC mantiene amplias relaciones institucionales con otras organizaciones, como las Naciones Unidas, la FAO, el PNUMA y la UNCTAD, y unas 140 organizaciones internacionales tienen la condición de observador en órganos de la OMC. Su estrecha relación sustantiva con la OMC y sus Miembros aporta un importante componente de transparencia al debate internacional sobre la coherencia económica.

La profundización del programa multilateral

A lo largo de los años, el sistema multilateral de comercio se ha enfrentado a la cuestión fundamental de su ámbito de competencia. ¿Cómo se configura el mandato de la OMC? La forma del programa multilateral de comercio es importante, ya que afecta a la manera en que se percibe la legitimidad del sistema, y por tanto a su eficacia y viabilidad.

Las cuestiones relativas al alcance que debe tener el sistema multilateral y a si debe abarcar determinados temas – y, en ese caso, en qué contexto institucional –, han sido objeto de un vivo debate entre los gobiernos. Las diferencias de opinión sobre este asunto han influido a menudo en el ritmo de progreso de las rondas de negociaciones comerciales multilaterales. Al debate de finales de los años setenta y ochenta sobre si el comercio de servicios debía formar parte del GATT han seguido debates similares sobre los ADPIC, los derechos de los trabajadores, el medio ambiente, la inversión y la competencia. Además, en algunas áreas la cuestión no ha sido tanto la introducción de nuevos temas como la determinación de hasta dónde hay que llegar en la definición de obligaciones internacionales en esferas de trabajo del GATT/OMC ya establecidas, como las normas que definen los productos y las medidas sanitarias y fitosanitarias. En esos debates suele distinguirse entre medidas en la frontera y medidas internas, si bien en realidad ambos tipos de medidas, en cierto modo, afectan a las condiciones de competencia entre los suministros y los proveedores nacionales y extranjeros, y por tanto afectan al comercio.

El alcance del sistema multilateral de comercio es fruto de un proceso político. No hay ningún marco conceptual o teórico bien definido para analizar las ventajas o desventajas de un programa determinado.

El hecho de que no haya un marco de referencia analítico adecuado para determinar el alcance óptimo de la cooperación internacional excluye la prescripción normativa. No hay forma de afirmar de antemano qué debe incluirse en el programa multilateral de comercio o excluirse de él. Tampoco sabemos cómo se establecerá el programa en el futuro. Esta falta de concreción en lo que respecta a la posibilidad de predecir o prescribir el programa multilateral de comercio es común a gran parte de las publicaciones sobre el tema.

Cabe distinguir entre las medidas internas destinadas a preservar el valor de compromisos preexistentes y aquellas cuyo objetivo es promover nuevas oportunidades de mercado merced a su repercusión en las condiciones de competencia. Sin embargo, las medidas internas no siempre encajan exactamente en una de esas categorías.

Las negociaciones comerciales en los principios del GATT se centraban en la reducción de los obstáculos al comercio en forma de medidas en la frontera, como los aranceles. Inicialmente, las medidas internas se incluyeron en el programa del GATT por el temor de que pudiesen servir para eludir concesiones realizadas en negociaciones sobre acceso a los mercados. El artículo III (trato nacional) y el artículo XX (excepciones generales) eran las principales disposiciones del texto inicial del GATT pertinentes al respecto, pero con el tiempo se fue viendo que estas disposiciones eran insuficientes para luchar contra la elusión de los compromisos de acceso a los mercados. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y determinados elementos del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias son ejemplos de acuerdos que, en parte, tienen por objeto preservar el acervo en la esfera del acceso a los mercados.

Las medidas internas destinadas a preservar derechos adquiridos en materia de acceso a los mercados pueden tener por objeto evitar la discriminación explícita, como sería el caso de las disposiciones sobre subvenciones o contratación pública. También pueden afectar a medidas que incluyen elementos de discriminación *de facto*, en las que supuestamente el objetivo subyacente en la medida no es directamente discriminar, sino alcanzar un determinado objetivo de política general. Las normas y los objetivos abarcados por el artículo XX del GATT o el artículo XIV del AGCS son ejemplos de normas internas incluidas en esta categoría.

Un segundo factor que explica la ampliación y profundización del programa relativo a las medidas internas tiene que ver con la idea de que el acceso a los mercados está intrínsecamente relacionado con las condiciones de competencia que prevalecen en los mercados afectados. La atención prestada a las medidas que modifican las condiciones de la competencia ha ido influyendo cada vez más en la configuración del sistema multilateral de comercio. En este contexto, la motivación no es proteger los niveles de acceso a los mercados existentes, sino más bien promover nuevas oportunidades de mercado. Varios aspectos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios son un ejemplo claro de este tipo de enfoque. Otro tanto cabe decir del Acuerdo sobre los ADPIC, y podría aplicarse, por ejemplo, a las normas sobre competencia. Sin embargo, esta distinción entre la protección de derechos adquiridos en un mercado y la pretensión de ampliar dichos derechos no sirve para clasificar con claridad determinados conjuntos de normas sobre medidas internas. Puede haber solapamientos considerables, ya que las medidas internas, independientemente de su motivación, afectan en cierta medida a las condiciones de competencia en un mercado. Afectan al tipo de acceso y/o al entorno operacional de los proveedores y los suministros de mercancías y servicios.

Para algunos, las nociones de "relación con el comercio" o "especificidad" pueden ser útiles para identificar qué medidas internas deben ser objeto de negociación en la OMC. Sin embargo, la relación con el comercio no es un criterio de eficiencia, del mismo modo que la noción de especificidad tampoco ofrece una orientación clara al respecto.

Cuanto más pueda afectar una medida interna a las posiciones competitivas relativas de los proveedores y los suministros extranjeros y nacionales de mercancías y servicios, más motivos hay para someter dicha medida a disciplinas en el marco de la OMC. El problema de esta afirmación es que no indica exactamente cuál puede ser la repercusión de las medidas internas en las condiciones de competencia o en el bienestar. La vinculación directa con el comercio no es sino uno de los elementos que cabe tener en cuenta. Corresponde a los gobiernos determinar que se trata de un elemento clave en el momento de decidir entre las medidas internas que pueden ser objeto de negociación en la OMC.

En cuanto a la especificidad, cabe considerar que las medidas que se centran en un grupo concreto de proveedores o consumidores distorsionan más que las medidas de aplicación general, y por tanto merecen más atención en la OMC. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, por ejemplo, establece disciplinas sobre subvenciones basándose en un criterio de especificidad. La idea de que la especificidad debe ser un criterio para ordenar las medidas internas según sea más o menos deseable incluirlas en el programa de la OMC no ha sido objeto de estudios empíricos ni teóricos sistemáticos, y el análisis económico tampoco ofrece una orientación clara.

En ocasiones, los gobiernos pueden querer vincular cuestiones que no tienen ninguna relación con el acceso a los mercados o con consideraciones relacionadas con la competencia. Esos vínculos pueden dar lugar a transacciones beneficiosas, pero hacen que las negociaciones sean más complejas y que las partes tengan más dificultades a la hora de valorar su resultado.

Al intercambiar concesiones en diferentes ámbitos de políticas, dos países pueden cooperar en situaciones en las que, de otro modo, no habría margen para que ambas partes obtuvieran beneficios. La posibilidad de vincular asuntos de diferentes órdenes se ha planteado, por ejemplo, en relación con los problemas ambientales globales y el comercio. Un posible inconveniente de combinar negociaciones sobre medidas en la frontera y medidas internas no relacionadas con ellas es que el cálculo de los costos y beneficios de la cooperación internacional para las partes abarca varias dimensiones y pierde precisión. Ello se debe, en parte, a que las negociaciones sobre medidas internas entrañan a menudo la armonización de las normas correspondientes a nivel internacional. La armonización puede facilitar las transacciones y los entendimientos internacionales, pero también puede tener sus desventajas cuando los objetivos de política general y las medidas adecuadas para lograrlos difieren de un país a otro. Factores específicos de cada país, como la cultura, el clima, la ideología, las tradiciones normativas y el nivel de desarrollo cobran importancia en intercambios en los que hay varias dimensiones en juego.

La cooperación internacional en algunas esferas de políticas puede tener consecuencias distributivas, de manera que algunos países salgan perdiendo y otros ganando. Esto no es motivo para renunciar a esas negociaciones si los beneficios generales en términos de bienestar resultan positivos, pero pone de manifiesto la necesidad de desarrollar mecanismos compensatorios en esas circunstancias.

Si los compromisos relativos al establecimiento de normas tienen repercusiones negativas para algunas partes en términos de distribución, hace falta algo más para garantizar la viabilidad de la cooperación. Los resultados beneficiosos a nivel mundial que conllevan relaciones con ganadores y perdedores entre las partes a escala individual pueden ser viables si se compensa de alguna manera a quienes salen perdiendo. Esta compensación puede consistir en una transferencia o basarse en elementos no relacionados directamente con el comercio, o bien puede encontrarse un equilibrio directamente en el marco de un paquete surgido de las negociaciones comerciales.

Una cuestión es emprender o no negociaciones internacionales sobre medidas internas, y otra diferente la elección del foro. Si se celebran negociaciones internacionales sobre temas relacionados en foros diferentes, es preciso garantizar la coherencia para evitar ambigüedades e ineficiencias.

Numerosas medidas internas se negocian en foros internacionales diferentes, a menudo – aunque no siempre – en organizaciones internacionales especializadas. Las normas sobre seguridad alimentaria se negocian en la Comisión del Codex Alimentarius, las normas laborales en la Organización Internacional del Trabajo, y las normas ambientales en el contexto de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). Por consiguiente, para incluir medidas internas en el sistema multilateral de comercio es preciso definir la relación entre el Acuerdo sobre la OMC y otros acuerdos y organismos de normalización pertinentes. Una vez más, no hay un marco conceptual para determinar una estructura internacional idónea o un reparto deseable de temas entre instituciones.

I EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO Y ALGUNOS RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO

A TENDENCIAS RECIENTES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

1. INTRODUCCIÓN: EL ESTADO DE LA ECONOMÍA Y EL COMERCIO MUNDIALES EN 2006

En 2006, la economía mundial experimentó un firme crecimiento y el comercio aumentó vigorosamente. Según la información disponible en abril de 2007, que se ha utilizado en esta sección, el incremento del producto interno bruto (PIB) mundial se aceleró al 3,7 por ciento, el segundo mejor resultado desde el año 2000. El aumento del PIB en todas las principales regiones superó al crecimiento de la población.

Por tercer año consecutivo, el crecimiento económico de los países menos adelantados fue superior al 6 por ciento. La renovada vitalidad de la economía mundial puede atribuirse en gran medida a la recuperación en Europa, que resultó ser más sólida de lo que se había previsto a principios de 2006. La economía estadounidense mantuvo su tasa de expansión general, ya que la reducción del déficit exterior –debido principalmente al aumento de las exportaciones– compensó el debilitamiento de la demanda interna. En el Japón se aceleró el crecimiento económico, a pesar de la contracción de la demanda interna, lo cual se reflejó en el incremento del superávit exterior. En China y la India, las tasas de crecimiento de la economía y el comercio siguieron siendo extraordinariamente elevadas.

La solidez de los elementos económicos fundamentales en muchas de las principales economías contribuyó a fomentar la confianza de los inversores en todo el mundo. En los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón, los déficit generales del sector público decrecieron y fue posible contener las presiones inflacionarias. La elevada liquidez monetaria mundial, sumada a las bajos tipos reales de interés, contribuyó a la recuperación de los mercados de valores en todo el mundo. Nuevamente, estos mercados crecieron mucho más en las economías emergentes que en las desarrolladas. La mayor confianza de los inversores en los mercados emergentes también se reflejó en la marcada reducción de los márgenes de los tipos de interés entre los bonos de los mercados emergentes y los del Tesoro de los Estados Unidos.

El entorno más favorable para las inversiones también condujo en 2006 a un pronunciado aumento de las corrientes de inversiones extranjeras directas en todo el mundo, que se aproximaron a los niveles sin precedentes de años anteriores. Según la UNCTAD[1], la afluencia de esas inversiones aumentó un tercio a nivel mundial, a 1,23 billones de dólares, la segunda cifra más alta registrada hasta ahora. El gran incremento de las corrientes mundiales de inversiones extranjeras directas puede atribuirse en parte al mayor número de fusiones y adquisiciones y a la subida de los precios de las acciones. El Instituto de Finanzas Internacionales[2] ha dado cuenta del gran volumen de las corrientes netas totales de capitales privados hacia los mercados emergentes.

Otra señal de la gran liquidez mundial es el aumento de las reservas de divisas en todo el mundo y el reembolso anticipado de la deuda pública externa por varios países en desarrollo. Los niveles de endeudamiento, medidos por la relación entre la deuda pendiente y el PIB, disminuyó en todas las regiones en desarrollo, debido en parte a la condonación de la deuda. Se estima que en 2006, la deuda de los países pobres muy endeudados se redujo a la mitad de la que existía cinco años atrás.[3]

El tipo de cambio real efectivo del dólar de los Estados Unidos siguió depreciándose a un ritmo moderado, lo cual favoreció el reajuste del déficit de los Estados Unidos en cuenta corriente (el déficit comercial en el sector de bienes y servicios).[4] No ocurrió lo mismo en 2006 con los tipos de cambio de las economías asiáticas que tenían grandes superávit en cuenta corriente. Sobre una base media anual, los tipos de

[1] UNCTAD, UNCTAD Investment Brief, N° 1, 2007.

[2] Instituto de Finanzas Internacionales, Capital Flows to Emerging Market Economies, 18 de enero de 2007.

[3] FMI, Perspectivas de la economía mundial, abril de 2007, cuadro 40.

[4] Se estima que en 2006 la relación entre el déficit en cuenta corriente y el PIB de los Estados Unidos no varió; el déficit en dólares corrientes comenzó a disminuir en el cuarto trimestre de ese año.

cambio reales efectivos se apreciaron considerablemente en el caso de la República de Corea y Singapur y en forma moderada en el caso de China. En cambio, prosiguió la depreciación del yen japonés.[5]

La elevada liquidez mundial y el nuevo aumento brusco del precio de los combustibles y los tipos de interés nominales se han traducido hasta la fecha en un aumento de las tasas de inflación interna. En los mercados desarrollados, el aumento de los precios al consumidor fue en promedio del 2 al 3 por ciento, y en las economías en desarrollo, del 5 por ciento aproximadamente. Entre 2005 y 2006, no se observó una aceleración de la inflación de los precios de consumo en las regiones desarrolladas o en desarrollo.[6] Sin embargo, se han detectado presiones inflacionarias en sectores en que la oferta es menos elástica, como los mercados inmobiliarios y los precios de las subastas de obras de arte.

La sólida situación macroeconómica mundial en 2006 creó un entorno favorable para la expansión del comercio internacional. En 2006, las exportaciones mundiales de mercancías aumentaron el 8 por ciento en valores reales (es decir, a precios constantes), en comparación con el 6,5 por ciento el año anterior. Gran parte de esta aceleración del comercio se puede atribuir a la firme recuperación de las importaciones y exportaciones de Europa. Debido al aumento de los precios de los combustibles y los metales, se estancó el volumen de productos de la minería comerciados internacionalmente, pero el aumento de las importaciones fue superior al promedio mundial como resultado del aumento de los ingresos de exportación de los países exportadores de petróleo. Los elevados precios de la energía también estimularon la demanda de equipo de minería y las inversiones en maquinaria de gran eficiencia energética.

La expansión del comercio de mercancías de China siguió siendo extraordinariamente vigorosa en 2006. El equipo de oficina y de telecomunicaciones continuó siendo el principal impulsor del crecimiento de las exportaciones chinas, pero en 2006 también se observaron aumentos significativos de la participación de exportaciones "tradicionales", como las prendas de vestir, y de "nuevos" productos, como el hierro y el acero, en los mercados mundiales. Una vez más, las importaciones chinas aumentaron por encima del comercio mundial, pero menos que las exportaciones.

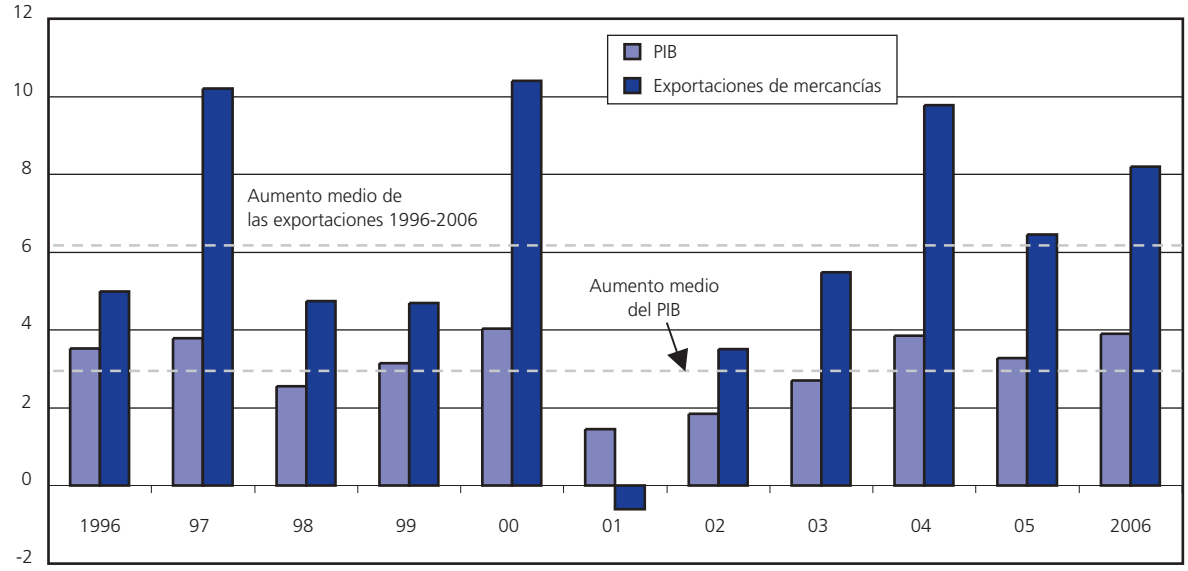
2. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO REAL DE MERCANCÍAS Y PRODUCCIÓN EN 2006

La intensificación de la actividad económica en el mundo fue el principal factor de la fuerte expansión del comercio mundial en 2006. Según estimaciones provisionales, las exportaciones reales de mercancías aumentaron ese año el 8 por ciento, tasa casi 2 puntos porcentuales más alta que la de 2005 y muy superior al promedio de los 10 últimos años (1996-2006). La expansión del comercio superó el crecimiento de la producción mundial en más de 4 puntos porcentuales (véase el gráfico 1).

5 JPMorgan, *Real broad effective exchange rate indices*. Comunicación directa a la Secretaría de la OMC, marzo de 2007.

6 FMI, Perspectivas de la economía mundial, abril de 2007.

Gráfico 1
Aumento del volumen del comercio mundial de mercancías y del PIB, 1996-2006
(Variación porcentual anual)



Fuente: OMC.

En 2006, se acentuaron las diferencias en el aumento real del comercio regional, a pesar de que hubo menos diferencias que en el año anterior en el crecimiento económico por regiones. Esta evolución divergente puede atribuirse en gran medida a la variación de la relación de intercambio en favor de las regiones y países exportadores de combustibles. La región de América del Norte incluye a dos exportadores netos de combustibles y a los Estados Unidos, uno de los principales importadores netos de estos productos. Las exportaciones reales de mercancías de los Estados Unidos aumentaron el 10,5 por ciento en 2006, la tasa más alta desde 1997 y casi dos veces superior a la del aumento de las importaciones de ese país. El volumen de las exportaciones de productos del petróleo relacionados con la energía disminuyó el 2,5 por ciento. El debilitamiento de la demanda interna en los Estados Unidos, la depreciación del tipo de cambio real efectivo del dólar (es decir, ponderado según el comercio) y un crecimiento más firme de la demanda mundial contribuyeron a este hecho favorable. Las exportaciones de mercancías del Canadá se redujeron en forma pronunciada debido al efecto combinado de la contracción de la demanda de los Estados Unidos y del notable aumento del valor del dólar canadiense desde 2002. El comercio de mercancías de México creció con fuerza, y tanto las importaciones como las exportaciones aumentaron en tasas de 2 dígitos; la economía mexicana consiguió su mayor crecimiento desde el año 2000.

La tasa de incremento de las exportaciones reales de mercancías de Asia, del 13,5 por ciento, siguió siendo la más alta de todas las regiones. El crecimiento de las importaciones asiáticas fue superior al del año anterior y al del comercio mundial, pero siguió siendo inferior al de las exportaciones. En su mayor parte, la diferencia entre las exportaciones y las importaciones de Asia puede atribuirse a los principales países comerciales de la región, China y el Japón. La expansión de las exportaciones de China en 2006 fue algo menos dinámica que el año anterior, pero más elevada que en el Japón, la República de Corea y el Taipei Chino (entre el 10 y el 15 por ciento). En cambio, las importaciones del Japón y el Taipei Chino sólo aumentaron entre un 2 y un 3 por ciento en 2006.

Cuadro 1
El PIB y el comercio de mercancías por regiones, 2004-2006
(Variación porcentual anual a precios constantes)

	PIB			Exportaciones			Importaciones		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
América del Norte	3,9	3,2	3,4	8,0	6,0	8,5	10,5	6,5	6,5
Estados Unidos	3,9	3,2	3,4	8,5	8,0	10,5	11,0	6,0	5,5
América Central y del Sur [a]	6,9	5,2	5,2	13,0	8,0	2,0	18,5	14,0	10,5
Europa	2,4	1,8	2,8	7,0	4,0	7,5	7,0	4,0	7,0
Unión Europea (25)	2,3	1,6	2,8	7,0	4,0	7,5	6,5	3,5	6,5
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	8,0	6,7	7,5	12,0	3,5	3,0	16,0	18,0	20,0
África y Oriente Medio	6,0	5,5	5,4	8,0	5,0	1,0	14,0	13,0	8,5
Asia	4,8	4,1	4,4	15,5	11,5	13,5	14,5	8,0	8,5
China	10,1	9,9	10,7	24,0	25,0	22,0	21,5	11,5	16,5
Japón [b]	2,7	1,9	2,2	13,5	5,0	10,0	6,5	2,0	2,0
India	8,0	8,5	8,3	15,5	20,5	11,5	16,0	20,5	12,0
Todo el mundo	3,9	3,2	3,7	10,0	6,5	8,0	...	...	...

[a] Incluye la región del Caribe.

[b] Los datos sobre el volumen del comercio están basados en estadíticas aduaneras, deflacionadas según los valores unitarios corrientes y un índice de precios ajustados de artículos electrónicos.

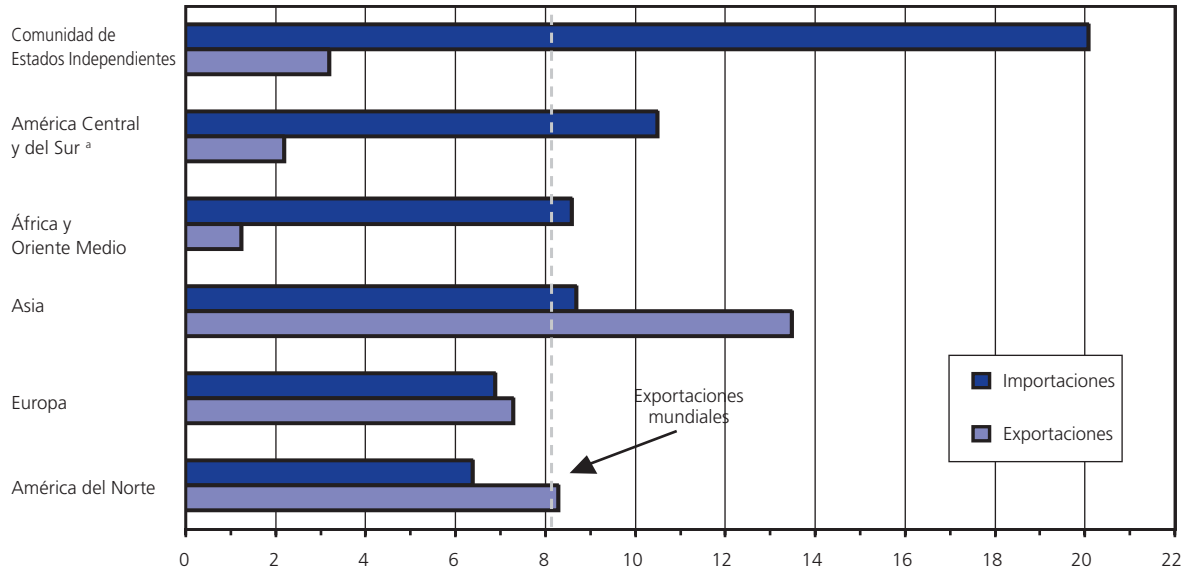
Fuente: OMC.

La tasa de aumento anual de las exportaciones reales de mercancías de Europa fue la más alta desde el año 2000 y sobrepasó a la de las importaciones (estimada en un 7 por ciento), pero siguió siendo inferior a la tasa mundial de expansión del comercio. Las variaciones fueron considerables en los resultados del comercio de los países europeos. En los países de la frontera oriental – desde Finlandia y los Estados del Báltico en el norte hasta Turquía en el sur – las exportaciones crecieron en niveles de 2 dígitos. Todos estos países se beneficiaron de su mayor integración en la UE y de la intensa demanda de importaciones de la región de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Tanto en Alemania como en el Reino Unido, el incremento de las exportaciones y las importaciones fue muy superior al promedio del conjunto de Europa, en tanto que el crecimiento real del comercio fue escaso en Italia y España y se estancó en Francia e Irlanda.

En las cuatro regiones exportadoras netas de combustibles (la CEI, Oriente Medio, África y América Central y del Sur y el Caribe), las exportaciones sólo aumentaron ligeramente en 2006 (alrededor de 2 puntos porcentuales), pero las importaciones crecieron por encima del comercio mundial (gráfico 2). La CEI fue la región donde las importaciones alcanzaron un nivel más elevado, con un aumento estimado del 20 por ciento. Las exportaciones reales de la región siguieron siendo escasas en 2006. En contraste con la evolución del comercio mundial, en América Central y del Sur la tasa de aumento de las exportaciones y de las importaciones perdió impulso en 2006. Las exportaciones de Venezuela se contrajeron en forma pronunciada y las del Brasil aumentaron menos del 4 por ciento. Se estima que las exportaciones combinadas de África y Oriente Medio prácticamente se estancaron, en tanto que las importaciones, aunque disminuyeron, siguieron creciendo algo más que el promedio mundial. La desaceleración de las exportaciones en estas regiones puede atribuirse a la reducción de la demanda de los tipos más caros de combustibles y metales, y el aumento de las importaciones se puede considerar moderado, dado el notable aumento de los ingresos en estas regiones en los tres últimos años.[7]

[7] Hay indicaciones de que en las estadísticas del comercio que se compilan regularmente no se incluyeron algunas importaciones, por lo cual es posible que no sólo se haya subestimado el volumen de importaciones sino también su tasa de crecimiento.

Gráfico 2
Crecimiento real del comercio de mercancías por regiones, 2006
(Variación porcentual anual)



[a] Incluye la región del Caribe.

Fuente: OMC.

3. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS Y SERVICIOS COMERCIALES EN VALORES NOMINALES EN 2006[8]

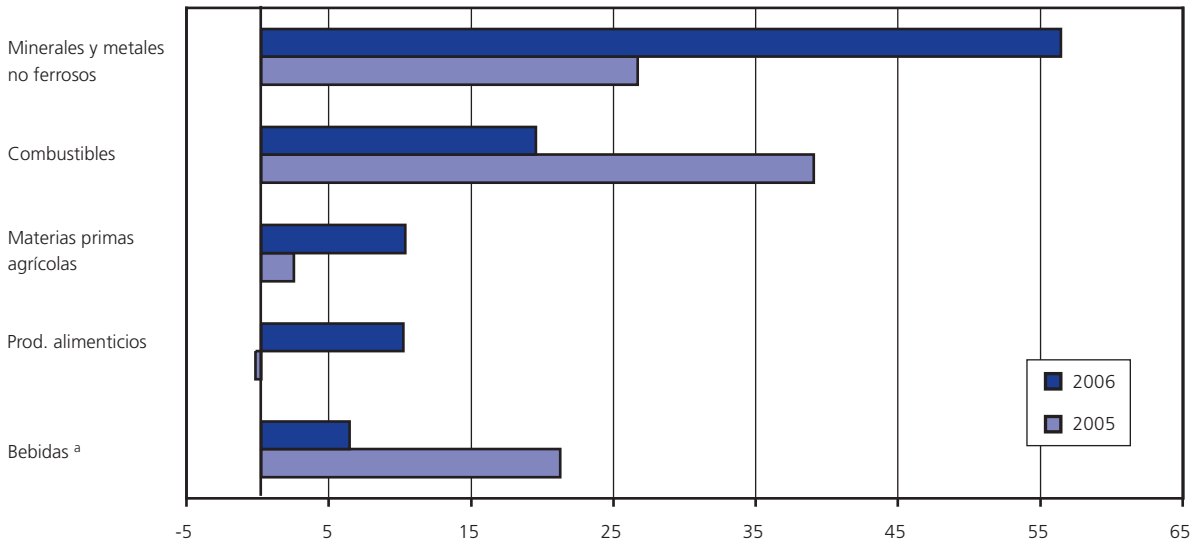
La evolución de los precios en 2006 influyó notablemente en el valor en dólares de las exportaciones mundiales de mercancías. Los precios evolucionaron de forma muy distinta según el sector. Según los índices de precios de los productos básicos del FMI, los precios mundiales de exportación de los minerales y metales no ferrosos aumentaron el 56 por ciento; los de los combustibles, el 20 por ciento, y los de los productos alimenticios y materias primas agrícolas, el 10 por ciento (véase el gráfico 3). Se estima que los precios de los productos manufacturados no aumentaron más del 3 por ciento.[9]

Por tercer año consecutivo, los precios de las manufacturas variaron menos que los de los productos primarios. Un elemento importante en la tendencia a la moderación de los precios de los artículos manufacturados fue la constante disminución de los precios de los artículos electrónicos, que en 2005 representaron más de 1 dólar de cada 6 de las exportaciones mundiales de manufacturas. Estas variaciones de los precios relativos explican en buena medida las diferencias en los valores unitarios de las exportaciones regionales (precios), que fluctuaron entre el 4 o el 5 por ciento en Asia y en Europa y alrededor del 18 o el 20 por ciento en América Central y del Sur, África, Oriente Medio y la CEI. No se dispone de datos sobre las tendencias de los precios del comercio mundial de servicios comerciales. No obstante, los deflactores de los precios de las exportaciones e importaciones de servicios de los Estados Unidos aumentaron entre un 3 y un 4 por ciento en 2006, algo menos que durante el año anterior.

8 Los valores del comercio de mercancías en 2006 se basan en datos aduaneros mensuales, en tanto que los datos sobre el comercio de servicios se han tomado de las estadísticas de la balanza de pagos. Estas últimas suelen estar disponibles más tarde que los datos sobre el comercio de mercancías, razón por la cual las estimaciones del comercio de servicios en 2006 son más inciertas que las de las mercancías.

9 En 2006, los precios de exportación en dólares de los productos manufacturados aumentaron un 2,5 por ciento y un 1,7 por ciento en los Estados Unidos y en Alemania, respectivamente, en tanto que en el Japón disminuyeron un 2,5 por ciento. En China, el índice de los valores unitarios de exportación de los artículos manufacturados aumentó un 3,6 por ciento en 2006.

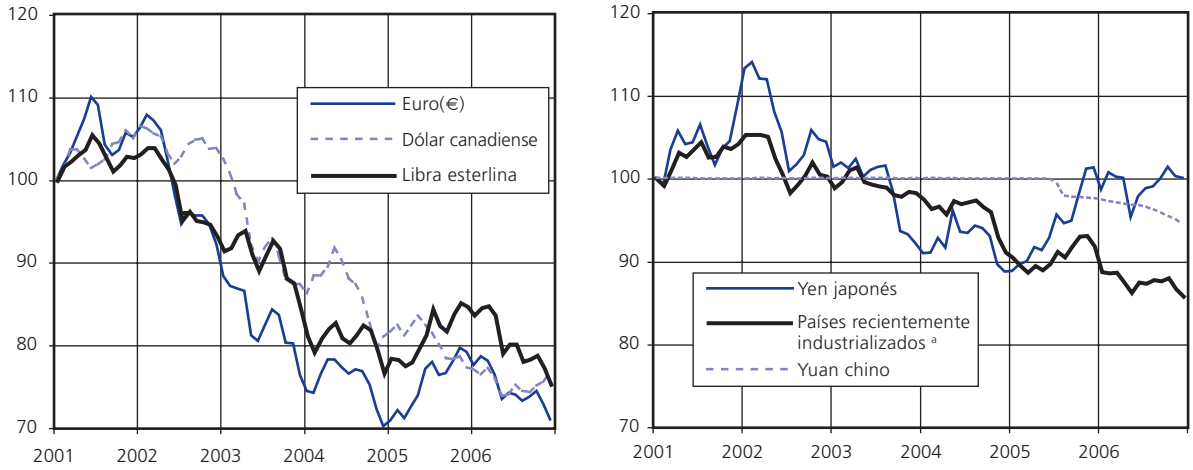
Gráfico 3
Precios de exportación de productos primarios seleccionados, 2005 y 2006
(Variación porcentual anual)



[a] Incluye el café, el cacao en grano y el té.
Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

La evolución general de los tipos de cambio en 2006 sólo tuvo un efecto moderado en los precios en dólares de los productos objeto de comercio internacional. A diferencia de lo que ocurrió entre 2002 y 2004, el tipo de cambio medio anual entre el dólar estadounidense y el euro y la libra esterlina fue bastante moderado, al equilibrarse la evolución divergente de 2005 y 2006. Mientras que un yen más débil podría haber contribuido a la disminución de los precios en dólares de las exportaciones del Japón, la apreciación del dólar canadiense y de las monedas de varios países asiáticos tuvo el efecto contrario (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
Evolución del dólar frente a algunas de las principales monedas, 2001-2006
(Índices, enero de 2001=100)



[a] Cesta de monedas ponderadas según el valor del comercio y compuesta del won coreano, el dólar de Singapur y el dólar del Taipei Chino.
Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

El valor en dólares de las exportaciones mundiales de mercancías aumentó el 15,4 por ciento, a 11,76 billones de dólares. Alrededor del 40 por ciento de esta variación puede atribuirse a la inflación. Las exportaciones de servicios comerciales aumentaron el 11 por ciento, a 2,71 billones de dólares. Este aumento fue aproximadamente igual al del año anterior y, por cuarto año consecutivo, menor que el del comercio de mercancías. No puede decirse hasta qué punto la evolución divergente de los precios relativos ha contribuido a las diferencias del aumento del valor del comercio de mercancías y de servicios comerciales.

Cuadro 2
Exportaciones mundiales de mercancías y servicios comerciales, 2006
(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

	Valor	Variación porcentual anual			
	2006	2000-06	2004	2005	2006
Mercancías	11762	11	22	14	15
Servicios comerciales	2710	10	10	11	11

Fuente: OMC.

La evolución de los precios tuvo también una gran influencia en las exportaciones de mercancías por región expresadas en dólares. En 2006, los mayores incrementos anuales de las exportaciones se registraron otra vez en las cuatro regiones cuyas exportaciones de mercancías están constituidas en mayor proporción por combustibles y otros productos de la minería: Oriente Medio (el 70 por ciento en 2005), África (el 65 por ciento), la Comunidad de Estados Independientes (el 60 por ciento) y América Central y del Sur (el 37 por ciento). Sin embargo, como en 2006 los precios de los combustibles crecieron menos que en 2005, el acusado incremento de los valores de las exportaciones de esas regiones fue en realidad menor que en el año anterior. Lo contrario se observa en el caso de los importadores netos de combustibles: América del Norte, Europa y Asia notificaron un mayor aumento de las exportaciones en 2006 que en 2005, aunque el crecimiento de sus envíos siguió siendo menor que el de las regiones exportadoras de combustibles.

Aunque la tasa regional más baja de aumento de las exportaciones de mercancías (el 13 por ciento) correspondió a Europa, la participación de esta región en las exportaciones mundiales de mercancías (el 42 por ciento) continuó superando a la de todas las restantes regiones. Las importaciones de Europa crecieron el 14 por ciento, a 5,22 billones de dólares. El comercio entre los países miembros de la UE-25 aumentó el 13 por ciento, algo más que las exportaciones a terceros países (el 11 por ciento), pero menos que las importaciones procedentes de terceros países (el 15 por ciento). El aumento de las exportaciones y de las importaciones de los Estados del Báltico y de los Balcanes alcanzó de nuevo un nivel sin precedentes, superior al 20 por ciento. Las exportaciones e importaciones combinadas de los Estados de los Balcanes superaron a las de Turquía, donde también aumentaron más que en el conjunto de Europa.

En América del Norte, el crecimiento de las exportaciones e importaciones de México fue mayor que en los restantes países miembros del TLCAN. En los Estados Unidos, el incremento anual de las exportaciones (el 14 por ciento) fue el mayor desde hacía más de 10 años y superó al de las importaciones (el 11 por ciento); no obstante, el déficit del comercio de mercancías ya había adquirido tales proporciones que siguió aumentando en 2006. Sólo en el cuarto trimestre comenzó a descender el déficit, gracias a la disminución del volumen de las importaciones y de los precios de las importaciones de petróleo crudo.

Las exportaciones e importaciones de mercancías de Asia siguieron aumentando más que el comercio mundial en 2006. De entre los seis principales países comerciantes de Asia, China registró de nuevo el mayor aumento de las exportaciones e importaciones y como sus exportaciones crecieron por encima de sus importaciones una vez más, su superávit comercial de mercancías experimentó un incremento importante. En 2006, aumentó aún más el superávit comercial de China al mantenerse el ritmo de expansión de las exportaciones, y se desaceleró el crecimiento de las importaciones en valores nominales, en parte a causa de la disminución de los precios del petróleo. El valor en dólares de las exportaciones de mercancías del Japón aumentó casi un 9 por ciento pero siguió siendo inferior al del comercio mundial y al del crecimiento de las importaciones de ese país. En la India y Viet Nam, dos economías en rápido crecimiento, las exportaciones e importaciones aumentaron vigorosamente en 2006 (entre el 20 y el 35

por ciento). Desde 1995, la expansión de las exportaciones e importaciones de esos dos países ha sido mayor que la del comercio de Asia, y su participación en las exportaciones mundiales de mercancías ha aumentado en forma pronunciada. En tres de los países asiáticos más pequeños -Bangladesh, Camboya y Mongolia- las exportaciones continuaron aumentando a una tasa de 2 dígitos, como había ocurrido desde 2003; en 2006, el aumento fue del 20 al 44 por ciento. En Nueva Zelandia, el comercio de mercancías prácticamente se estancó, en tanto que el del Taipei Chino y Filipinas fue menos dinámico que el comercio mundial en 2006.

Las exportaciones de mercancías de África aumentaron el 21 por ciento, de nuevo por encima de las importaciones, cuyo crecimiento se ha estimado en casi un 16 por ciento. La participación de África en las exportaciones mundiales de mercancías alcanzó su nivel más alto desde 1990. Aunque el crecimiento de las exportaciones en África puede atribuirse en su mayor parte al aumento de las exportaciones de petróleo, cabe destacar que los países africanos no exportadores de petróleo aumentaron sus exportaciones alrededor de un 16 por ciento. Se estima que en 1 de cada 10 países africanos decrecieron las exportaciones y en la mitad de ellos aumentaron por encima del promedio mundial. En Sudáfrica, país al que corresponde el mayor volumen del comercio de mercancías de la región, las importaciones aumentaron el 24 por ciento y las exportaciones, el 13 por ciento.

En Oriente Medio, el comercio se ha visto afectado profundamente por la evolución de la situación política y del mercado del petróleo. Se estima que las exportaciones de mercancías de la región aumentaron el 19 por ciento, de manera más o menos acorde con los precios del petróleo crudo. Las importaciones de mercancías crecieron el 14 por ciento, tasa que debe considerarse bastante moderada, dado el importante aumento de los ingresos de exportación y de las reservas de divisas registrado en la región en los últimos años.

De las siete regiones geográficas a las que se hace referencia en este informe, fue la CEI la que experimentó un aumento más dinámico de las exportaciones e importaciones en 2006. Como resultado del elevado precio de los combustibles y los metales en los mercados mundiales, las exportaciones de la región aumentaron el año pasado el 25 por ciento, a 422.000 millones de dólares, más del doble que hace sólo tres años. Las importaciones se incrementaron casi un tercio, a 278.000 millones de dólares, pero en 2006 siguió aumentando el superávit del comercio de mercancías de la región, alcanzando alrededor de 20.000 millones de dólares.

Las exportaciones e importaciones de mercancías de América Central y del Sur siguieron aumentando a un ritmo más elevado que el comercio mundial en 2006, a pesar de que el crecimiento fue menos pronunciado que el año anterior. La desaceleración del crecimiento de las exportaciones de la región se atribuye en gran medida a los resultados de los exportadores de petróleo de la región y del Brasil. El marcado aumento de los precios de los metales resultó beneficioso para las exportaciones de Chile, Jamaica, el Perú y Suriname. En Chile y el Perú, crecieron más del 40 por ciento, la tasa más alta registrada en la región en 2006.

Recuadro 1: Evolución del comercio en el sector de los textiles y el vestido en 2006

Durante el segundo año posterior a la expiración del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, prosiguieron al mismo ritmo los cambios estructurales en el comercio mundial de textiles y prendas de vestir. Los exportadores de países desarrollados y de las economías en desarrollo avanzadas de Asia Oriental están perdiendo cuota de mercado, al igual que los principales proveedores en desarrollo de América Central y la región del Mediterráneo, donde se elaboran los textiles procedentes de países desarrollados. Las exportaciones chinas siguieron aumentando en todos los principales mercados de importación desarrollados a pesar de las restricciones que se habían establecido en 2005. Sin embargo, algunos de los pequeños proveedores aumentaron aún más que China sus exportaciones de textiles y prendas de vestir, y en 2006 la participación de los países menos adelantados en las importaciones de los Estados Unidos y la Unión Europea fue mucho mayor.

Entre 2005 y 2006, la tasa anual de incremento de las importaciones de textiles y prendas de vestir del Canadá, los Estados Unidos y la UE procedentes de China se redujo prácticamente a la mitad en cada uno de esos tres mercados. Las importaciones combinadas de textiles de esas tres economías procedentes de China aumentaron el 41 por ciento en 2005, en tanto que en 2006 el incremento estimado fue del 15 por ciento. Pese a tan acusada desaceleración, la tasa de aumento siguió siendo dos veces más alta que la de importaciones procedentes de todas las fuentes (excluido el comercio entre los países miembros de la UE). Esta evolución de las importaciones parece indicar que el establecimiento de contingentes en los Estados Unidos y la UE en 2005 tuvo un efecto restrictivo en las importaciones de textiles de origen chino. Por otro lado, la desaceleración de las exportaciones de textiles de China al Canadá fue de la misma magnitud que la de las exportaciones a los Estados Unidos, sin la existencia de ningún nuevo contingente. Asimismo, estas nuevas restricciones no tuvieron efectos evidentes en las exportaciones de textiles y prendas de vestir de China a todo el mundo, que en 2006 aumentaron el 25 por ciento, algo más que en 2005 (el 21 por ciento).

Se estima que, en este sector, las importaciones de los cuatro principales mercados desarrollados (incluido el Japón) en 2006 aumentaron el 5,5 por ciento, a unos 350.000 millones de dólares. Este aumento fue algo superior al del año anterior, a pesar de que se desaceleró el crecimiento de las importaciones estadounidenses, a menos del 4 por ciento. En contraposición con este moderado aumento global de las importaciones, en 2006, el comercio de textiles (y de prendas de vestir) entre los países miembros del TLCAN sufrió una contracción y el comercio entre los países miembros de la UE-25 se estancó. Las importaciones de los Estados Unidos procedentes de los miembros del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica (CAFTA) y de la República Dominicana, así como del África Subsahariana, disminuyeron, respectivamente, el 7 por ciento y el 10 por ciento. La reducción más pronunciada (el 14 por ciento) se observó en las importaciones de los Estados Unidos procedentes de las economías más avanzadas de Asia (Hong Kong, China; el Taipei Chino y la República de Corea). Las importaciones de los Estados Unidos procedentes de la UE-25, que en 2005 habían superado a las procedentes de la India, disminuyeron el 2,5 por ciento en 2006.

La reducción de las importaciones de estos proveedores se compensó con un incremento de 2 dígitos de las importaciones originarias de seis países asiáticos. Las importaciones procedentes de China aumentaron el 15 por ciento y representaron casi el 30 por ciento del total de las importaciones de textiles y prendas de vestir de los Estados Unidos, pero el aumento de las importaciones procedentes de Indonesia, Viet Nam, Bangladesh y Camboya fue mayor que el de las originarias de China. Las importaciones provenientes de la India, un importante proveedor de los Estados Unidos, aumentaron el 12 por ciento en 2006, o sea, menos que las de China.

La reestructuración de las importaciones en la UE tiene características similares a la que se produjo en el mercado estadounidense. Disminuyó la participación en el mercado de algunos de los proveedores tradicionales más importantes (por ejemplo, Turquía, Rumania, Marruecos y Túnez) y creció la de los países en desarrollo de Asia. Al igual que en el mercado estadounidense, aumentó la importancia de China entre los principales proveedores, pero las importaciones procedentes de proveedores asiáticos más pequeños tendieron a aumentar más que las procedentes de China. Un hecho poco habitual fue el fuerte aumento de las importaciones de prendas de vestir de la UE provenientes de Hong Kong, China en 2006.

Entre los mercados desarrollados, las importaciones de textiles y prendas de vestir del Japón son las que proceden de China en mayor medida debido a la proximidad geográfica y a la inexistencia de contingentes de importación en los últimos años. En 2006, más de tres cuartas partes de las importaciones de textiles y prendas de vestir del Japón procedieron de China. La proporción superó el 80 por ciento en el caso de las prendas de vestir.

En 2006, el mayor aumento de las importaciones de textiles y prendas de vestir de los cuatro principales mercados desarrollados, correspondió al Canadá, con casi el 9 por ciento. Las importaciones procedentes de China aumentaron más del 20 por ciento. Los cambios estructurales entre proveedores que se observaron en 2006 fueron análogos a los ocurridos en el mercado estadounidense.

Importaciones de textiles y prendas de vestir a los principales mercados en 2006, según su origen
(En miles de millones de dólares y variación porcentual)

	Estados Unidos	UE (25)	Japón	Canadá
Todo el mundo (valor de las importaciones)	*106,4*	*197,5*	*30,0*	*11,2*
		Aumento anual		
Todo el mundo	4	6	6	9
China	15	13	8	22
India	8	13	12	6
Pakistán	12	12	-7	9
Bangladesh	22	31	4	19
Camboya	25	17	...	21
Indonesia	25	17	4	18
Filipinas	9	20	...	5
Viet Nam	18	48	6	33
Tailandia	1	9	-2	0
Sri Lanka	2	21	12	...
Asia Oriental (4)	-14	22	-5	-12
África Subsahariana	-10	9	...	...
Egipto	32	13	...	...
Marruecos	69	4	...	...
Túnez	...	1	29	...
CAFTA	-7	64	...	...
México	-10	13	6	7
Canadá	-7	6	-7	...
Estados Unidos	...	11	-3	-1
UE (25)	-3	1	-2	2
Rumania	15	1	...	...
Bulgaria	-18	13	...	...
Turquía	-17	4	20	-1
Pro memoria:				
Países menos adelantados	14	27	27	17
Hong Kong, China	...	44	...	...

Nota: Asia Oriental (4) comprende Hong Kong, China; Macao, China; la República de Corea y el Taipei Chino. Las importaciones de la UE (25) incluyen el comercio entre miembros de la UE.

Fuente: Global Trade Atlas y Eurostat, base de datos de COMEXT.

De los párrafos precedentes se desprende claramente que la expansión del comercio en 2006 fue muy favorable a los países en desarrollo en conjunto. Las exportaciones combinadas de mercancías de esos países aumentaron el 20 por ciento, a 4,27 billones de dólares y las importaciones el 17 por ciento. La participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de mercancías alcanzó la cifra sin precedentes del 36 por ciento. Su participación en las importaciones mundiales de mercancías se cifró en el 31 por ciento, la más alta de los últimos 25 años. Para los países menos adelantados, el incremento de las exportaciones de mercancías en los últimos seis años, incluido 2006, ha sido aún más vigoroso que entre los países en desarrollo; se estima que en 2006 las exportaciones de los países menos adelantados aumentaron el 30 por ciento, a alrededor de 108.000 millones de dólares. La participación de esos países en las exportaciones mundiales de mercancías alcanzó el 0,9 por ciento, el nivel más alto desde 1980

(el primer año sobre el que se dispone de datos). Las importaciones de mercancías crecieron el 17 por ciento –ritmo de aumento mucho más lento que el de las exportaciones– lo cual hizo que por primera vez los países menos adelantados como grupo tuvieran un superávit comercial. Debido a las diferencias existentes en la composición de los productos básicos, los resultados del comercio y el tamaño relativo de cada país, agregados tales como los de países en desarrollo y países menos adelantados, tienen cada vez menos utilidad para el análisis del comercio (véase el cuadro 1 del apéndice).

En 2006, las exportaciones mundiales de servicios comerciales aumentaron el 11 por ciento, a 2,7 billones de dólares.[10] La tasa de aumento del comercio mundial de servicios prácticamente no cambió con respecto al año anterior ni con respecto a los seis últimos años. Desde 2003, estas exportaciones han aumentado cada año menos que el comercio de mercancías.

De las tres categorías generales de servicios comerciales, a saber, el transporte, los viajes y "otros servicios comerciales", la última es sin lugar a dudas la más importante y la que presenta mayor crecimiento. En 2006, en esta categoría, el comercio aumentó el 13 por ciento, en tanto que en las de servicios de transporte y servicios relacionados con los viajes aumentó el 9 por ciento y el 7 por ciento, respectivamente. En el decenio de 1990, la expansión del comercio de servicios de transporte fue menor que la de los servicios relacionados con los viajes, pero a partir de 2000 la situación se invirtió. En todas las principales regiones exportadoras se ha observado una expansión relativamente débil de los servicios relacionados con los viajes, pero esta tendencia es más acusada en el comercio de servicios de América del Norte.

Cuadro 3
Exportaciones mundiales de servicios comerciales por categorías principales, 2006
(En miles de millones de dólares y variaciones porcentuales)

	Valor	Variación porcentual anual			
	2006	2000-06	2004	2005	2006
Servicios comerciales	2710	10	20	11	11
Transporte	626	10	25	12	9
Viajes	737	7	18	8	7
Otros servicios comerciales	1347	12	19	12	13

Fuente: OMC.

En el cuadro 2 del apéndice se muestra el comercio de servicios comerciales por regiones. En Europa y América del Norte, el aumento de las exportaciones e importaciones en 2006 fue, como en el año anterior, inferior al promedio mundial. En la Unión Europea hubo grandes diferencias en la evolución del comercio de servicios según el país miembro: las exportaciones de servicios disminuyeron en Francia y Finlandia, pero aumentaron un 25 por ciento o más en Luxemburgo y Polonia.[11] Las tasas de incremento de las exportaciones e importaciones de servicios comerciales de la región de la CEI fueron de alrededor del 20 por ciento, las más altas registradas en todas las regiones.

Por tercer año consecutivo, las exportaciones de servicios comerciales de Asia aumentaron por encima del promedio mundial y de las importaciones de servicios de la región, con lo cual se redujo el déficit en ese sector del comercio regional. El Japón, el país más importante de la región en el comercio de servicios, aumentó sus exportaciones de servicios comerciales el 12 por ciento, y sus importaciones, el 8 por ciento. En cuanto a los principales países asiáticos, la India sigue teniendo un papel destacado en la expansión del comercio de servicios. En tanto que se menciona con frecuencia el aumento dinámico de las exportaciones de servicios comerciales de ese país, y en particular, de servicios informáticos[12], el sólido crecimiento de sus importaciones de servicios atrae menos atención, a pesar de que en 2006 la tasa de aumento superó a la de las exportaciones. Según los datos más recientes de que se dispone, las importaciones de servicios comerciales de la India son apenas un 5 por ciento inferiores a sus exportaciones.

10 Los datos sobre los servicios comerciales se basan en las estadísticas de la balanza de pagos, que no incluyen las ventas en el extranjero de empresas afiliadas con participación mayoritaria de la empresa matriz (presencia comercial).

11 La contracción de las exportaciones de servicios de Francia y Finlandia ha afectado principalmente a la categoría de "otros servicios comerciales" y aún no se han determinado sus causas económicas. En el caso de Luxemburgo, el marcado aumento de las exportaciones de servicios puede atribuirse a la solidez de sus servicios financieros.

12 Incluye los servicios informáticos, los servicios basados en la tecnología de la información y la contratación externa de procesos empresariales.

Según estimaciones provisionales, la tasa de aumento del comercio de servicios de África y Oriente Medio en 2006 estuvo muy próxima al promedio mundial. No obstante, es posible que estas estimaciones deban ser objeto de más revisiones que las correspondientes a otras regiones, debido a la limitada disponibilidad de datos.

Apéndice – Cuadro 1
Comercio mundial de mercancías por regiones y por países seleccionados, 2006
(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

	Exportaciones					Importaciones				
	Valor	Variación porcentual anual				Valor	Variación porcentual anual			
	2006	2000-06	2004	2005	2006	2006	2000-06	2004	2005	2006
Todo el mundo	11762	11	22	14	15	12080	11	22	13	14
América del Norte	1675	5	14	12	13	2546	7	17	14	11
Estados Unidos	1037	5	13	11	15	1920	7	17	14	11
Canadá	388	6	16	14	8	357	7	14	15	11
México	250	7	14	13	17	268	7	16	13	15
América Central y del Sur [a]	426	14	30	25	20	351	9	28	23	18
Brasil	137	16	32	23	16	88	7	31	17	14
Otros países de América Central y del Sur [a]	289	13	29	25	22	262	10	27	25	19
Europa	4957	11	20	9	13	5218	11	20	10	14
Unión Europea (25)	4527	11	19	8	12	4743	11	20	9	14
Alemania	1112	12	21	7	15	910	11	18	9	17
Reino Unido	443	8	14	11	15	601	10	20	9	17
Francia	490	7	15	3	6	533	8	18	7	6
Italia	410	9	18	6	10	436	11	19	8	13
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	422	19	36	28	24	278	23	31	25	29
Federación de Rusia	305	19	35	33	25	164	24	28	29	31
África	361	16	31	30	21	290	14	28	20	16
Sudáfrica	58	12	27	12	13	77	17	35	17	24
África, excepto Sudáfrica	303	17	32	34	23	213	14	26	22	13
Países exportadores de petróleo [b]	212	19	40	46	25	81	18	33	25	18
Países no exportadores de petróleo	90	13	20	14	17	131	11	23	20	10
Oriente Medio	644	16	33	35	19	373	14	31	19	14
Asia	3276	12	25	16	18	3023	12	27	17	16
China	969	25	35	28	27	792	23	36	18	20
Japón	647	5	20	5	9	578	7	19	13	12
India	120	19	30	30	21	174	23	37	41	25
Cuatro países de Asia Oriental [c]	844	9	25	12	15	787	9	27	13	17
Pro memoria:										
MERCOSUR	190	14	28	21	16	134	7	38	20	17
ASEAN	771	10	20	15	18	683	10	25	17	14
UE-25, comercio exterior	1480	11	21	11	11	1697	11	21	15	15
Economías en desarrollo	4274	14	27	22	20	3749	13	29	18	17
Países menos adelantados (PMA)	108	20	32	36	30	101	15	18	21	17

[a] Incluye la región del Caribe. Véase la composición de los grupos de países en las Notas Técnicas de las Estadísticas del Comercio Internacional de la OMC, 2006.
[b] Angola, Argelia, Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, Libia, Nigeria y Sudán.
[c] Hong Kong, China; República de Corea; Singapur y Taipei Chino.

Fuente: OMC.

Apéndice – Cuadro 2
Comercio mundial de servicios comerciales por regiones y por países seleccionados, 2006
(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

	Exportaciones					Importaciones				
	Valor	Variación porcentual anual				Valor	Variación porcentual anual			
	2006	2000-06	2004	2005	2006	2006	2000-06	2004	2005	2006
Todo el mundo	2710	10	20	11	11	2620	10	19	11	10
América del Norte	460	6	13	10	9	401	7	15	9	9
Estados Unidos	387	6	14	10	9	307	7	16	9	9
América Central y del Sur [a]	77	9	16	18	14	80	7	14	21	14
Brasil	18	12	21	28	21	27	9	12	38	20
Europa	1382	11	20	9	9	1223	10	17	8	8
Unión Europea (25)	1247	12	19	9	9	1132	10	16	8	8
Reino Unido	223	11	25	5	9	169	10	18	10	6
Alemania	164	13	17	10	11	214	8	13	4	7
Francia	112	6	11	6	-2	108	10	19	8	3
Italia	100	10	18	7	13	101	11	12	9	14
España	100	12	16	9	8	77	15	24	11	18
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	51	20	29	20	21	74	21	28	19	19
Federación de Rusia	30	21	26	21	22	45	18	23	18	17
África	64	13	21	12	12	80	13	23	21	12
Egipto	16	9	30	3	10	10	6	24	27	9
Sudáfrica	12	16	16	15	8	14	16	28	18	17
Oriente Medio	63	11	16	14	9	96	12	23	19	10
Israel	19	4	21	10	9	15	4	15	7	8
Asia	614	12	27	14	15	666	10	24	12	14
Japón	121	9	25	14	12	143	4	21	2	8
China	87	...	34	19	...	100	...	31	16	...
India	73	...	...	...	34	70	...	...	...	40
Cuatro países de Asia Oriental [c]	208	10	22	9	14	197	10	23	10	12

[a] Incluye la región del Caribe. Véase la composición de los grupos de países en las Notas Técnicas de las Estadísticas del Comercio Internacional de la OMC, 2006.

[b] Hong Kong, China; República de Corea; Singapur y Taipei Chino.

Nota: Los datos correspondientes a los 33 países que representan más del 60 por ciento del comercio mundial de servicios comerciales, disponibles a principios de marzo, son datos provisionales relativos a todo el año; las estimaciones correspondientes a la mayoría de los demás países están basadas en datos relativos a los primeros tres trimestres (y al primer semestre en el caso de China).

Fuente: OMC.

B ALGUNOS RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y ALGUNAS CUESTIONES RELACIONADAS CON EL COMERCIO

1. DIEZ AÑOS DESPUÉS DE LA FIRMA DEL ACUERDO SOBRE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN, 1996-2006

a) Introducción

En diciembre de 1996, en la primera Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur, 23 economías firmaron el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI). El objetivo del Acuerdo era "fomentar el desarrollo tecnológico continuo de la industria de la tecnología de la información en todo el mundo" y "conseguir la máxima libertad del comercio mundial de productos de tecnología de la información" eliminando todos los derechos que gravaban el comercio de estos productos. La disminución de los obstáculos al comercio tenía que favorecer "la contribución positiva que hace la tecnología de la información al crecimiento económico y al bienestar mundiales".[13] El ATI entró en vigor en 1997, cuando el valor del comercio de los participantes superó el 90 por ciento del comercio mundial en los productos comprendidos, referencia que se había establecido en el Acuerdo. Diez años después, el sector de la información y la comunicación está considerado como un motor importante del proceso de globalización, que está transformando las economías desarrolladas y en desarrollo. La rápida implantación de Internet (1.000 millones de usuarios en 2005) y la difusión mundial de la telefonía móvil celular (2.100 millones de abonados en 2005) son dos ejemplos destacados de la importancia creciente de la tecnología de la información en la economía mundial.[14] La difusión de la tecnología de la información ha creado muchas nuevas oportunidades económicas, ha transformado numerosos sectores de servicios y ha puesto en cuestión muchos de los antiguos sistemas de producción y distribución.

La eliminación de los aranceles en los productos de tecnología de la información[15] ha contribuido a este rápido desarrollo del sector. Mientras que los aranceles consolidados y aplicados a estos productos ya eran moderados en los principales mercados desarrollados (en su mayor parte entre el 2 y el 4 por ciento), en las economías en desarrollo existían diferencias importantes en los niveles arancelarios y en tanto que en algunas de ellas los aranceles consolidados y aplicados eran bajos, en otras los tipos arancelarios eran superiores al 10 por ciento y el nivel de consolidación era muy bajo. En este último grupo, la supresión de los aranceles derivada de la firma del ATI fue un paso importante en la apertura de los mercados, atenuada en cierta medida por la aplicación escalonada del Acuerdo, que en muchos casos se prolongó hasta ocho años (por ejemplo, en la India, Malasia y Tailandia). Desde 1997 hasta finales de abril de 2007 se adhirieron al ATI otras 33 economías, situando en 70 el número total de miembros.[16] Los miembros del Acuerdo representaban en 2005 más del 97 por ciento de las exportaciones e importaciones mundiales de productos de tecnología de la información.

En los párrafos que siguen se exponen de forma sintética las reducciones arancelarias que han tenido lugar por conducto del ATI y las corrientes comerciales de productos de la tecnología de la información por regiones, comerciantes y categorías de productos. Lamentablemente, no es posible hacer un cálculo preciso de los efectos generales del Acuerdo en el comercio mundial de productos de tecnología de la información. Para realizar este cálculo sería necesario tener en cuenta la ausencia de un punto de partida preciso en el que se estuvieran aplicando plenamente todos los compromisos. En segundo lugar, el efecto de la eliminación de los aranceles en los productos comprendidos en el ATI se limita a las importaciones sujetas al trato arancelario NMF y no se aplica a las corrientes comerciales sujetas al trato arancelario preferencial de franquicia arancelaria. En tercer lugar, el período que se examina se caracteriza por fuertes

[13] Declaración Ministerial sobre el Comercio de Productos de Tecnología de la Información, Singapur, 13 de diciembre de 1996. Documento WT/MTN/(96)/16 de la OMC.

[14] Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el número de usuarios de Internet se multiplicó por 13 (de 74 millones a 1.000 millones) y el de usuarios de teléfonos móviles celulares por 15 (de 145 millones a 2.100 millones) entre 1996 y 2005.

[15] En este examen, los productos de las tecnologías de información son los abarcados por el Acuerdo sobre Tecnología de la Información.

[16] Contando por separado a los miembros de la UE (27).

variaciones en el ciclo económico con grandes fluctuaciones de los tipos de cambio de las principales monedas. Las corrientes comerciales nominales en dólares también se han visto afectadas por una marcada tendencia a la baja de los precios. En general, no se dispone de información sobre las corrientes comerciales reales (es decir, ajustadas en función de las variaciones de los precios).

b) Síntesis de las reducciones arancelarias previstas en el ATI

Para situar las reducciones arancelarias que se han llevado a cabo por conducto del ATI en un marco más amplio es necesario recordar que esas reducciones se añadieron a los recortes de los tipos consolidados acordados en la Ronda Uruguay. Los compromisos arancelarios de los participantes en el ATI figuran en listas arancelarias del ATI específicas en las que se indican el tipo arancelario (consolidado) inicial (denominado "tipo de base") y los tipos arancelarios intermedios para cada uno de los años del período de aplicación. El tipo de base del ATI de una línea arancelaria determinada corresponde, en general, a los aranceles consolidados finales acordados en la Ronda Uruguay. Para evaluar las reducciones arancelarias efectivas que han hecho los países comerciantes es preciso hacer una distinción entre tipos consolidados y tipos aplicados. En muchos países, especialmente en las economías en desarrollo, se observa que los tipos consolidados NMF finales de la Ronda Uruguay son bastante más elevados que los tipos NMF aplicados. En consecuencia, para determinar las reducciones arancelarias realizadas en el marco del Acuerdo es importante considerar también los tipos NMF aplicados vigentes cuando se concertó el ATI. También se han de tener en cuenta los tipos preferenciales aplicables a segmentos importantes del comercio internacional de productos de tecnología de la información. Las dos categorías más importantes de corrientes comerciales preferenciales son las corrientes que tienen lugar dentro de las zonas de acuerdos comerciales regionales (como la UE y el TLCAN) y las importaciones para la elaboración en zonas económicas especiales, a las que se conceden devoluciones de derechos.[17]

En el cuadro 1 *infra* se presenta una panorámica general de los cambios arancelarios resultantes del ATI. En el cuadro se observa que en 1996 los aranceles aplicados a los productos de tecnología de la información comprendidos en el Acuerdo eran en promedio inferiores a los que gravaban todos los productos industriales, tanto por lo que se refiere a los tipos finales consolidados como a los tipos aplicados. Como cabría esperar, los tipos aplicados a los productos de tecnología de la información eran inferiores a los tipos consolidados correspondientes. En el caso de seis países comerciantes desarrollados importantes los tipos aplicados eran más de dos puntos porcentuales inferiores a los tipos consolidados. Como resultado del ATI, el promedio aritmético del tipo arancelario consolidado de los seis principales importadores desarrollados disminuyó del 4,9 por ciento (el promedio de los tipos aplicados del 2,7 por ciento) a cero. Considerar únicamente los tipos medios oculta el hecho de que en algunos países (entre ellos algunos países desarrollados) los aranceles más elevados aplicados a productos de tecnología de la información eran varias veces superiores al tipo medio aplicado.

Como ya se ha señalado, los tipos consolidados y aplicados a los productos de tecnología de la información entre los países en desarrollo participantes en el Acuerdo eran, en términos generales, muy superiores a los de los países industriales. Las principales excepciones eran Hong Kong, China y Macao, China, donde el comercio de productos de tecnología de la información ya se realizaba en franquicia arancelaria antes de la entrada en vigor del Acuerdo. En Singapur, el tipo consolidado final era el 13 por ciento, pero el tipo medio aplicado era cero. De los datos disponibles se desprende que las principales reducciones registradas en los tipos aplicados antes de la entrada en vigor del ATI se llevaron a cabo en la India, China, Jordania y la República de Corea.

El cuadro 1 muestra también el número de productos exentos de derechos antes y después de la firma del ATI. En los países desarrollados, alrededor de dos tercios de los productos que todavía estaban gravados después de la Ronda Uruguay pasaron a estar libres de derechos gracias al ATI. El aumento de las líneas arancelarias libres de derechos fue muy diferente en los distintos países en desarrollo, desde la ausencia total de aumento en el caso de Hong Kong, China a más de 200 nuevas líneas arancelarias en China, la India, Malasia y el Taipei Chino.

[17] En 2005, el comercio realizado dentro de la UE (25) y el TLCAN representaba conjuntamente el 37 por ciento de las exportaciones mundiales de productos manufacturados. Más de la mitad de las importaciones de China de este tipo de productos se destinan a la elaboración en zonas especiales y a la reexportación y están exentas de derechos.

Los efectos del ATI en las listas arancelarias de los países participantes se aprecian por la parte de las líneas arancelarias del ATI en todas las líneas arancelarias de productos industriales libres de derechos. Mientras que en los participantes desarrollados esa parte oscila entre el 5 por ciento y el 17 por ciento, en los participantes en desarrollo es mucho más elevada. En 6 de 17 países en desarrollo participantes sobre los que se ofrece información en el cuadro 1 la parte es el 100 por ciento o una cifra muy próxima.

Cuadro 1
Aranceles aplicados en determinadas economías en virtud del Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI)

	Año de adhesión al ATI	Año de aplicación del ATI	Número de líneas arancelarias del ATI libres de derechos		Promedio de los tipos arancelarios [a]			Porcentaje correspondiente a los productos comprendidos en el ATI en los aranceles finales consolidados libres de derechos para los productos no agrícolas	Promedio correspondiente a los productos no agrícolas	
			Tipos finales consolidados en el marco de la Ronda Uruguay	Tipos de base aplicados en virtud del ATI (1996)	Tipo de base aplicado en virtud del ATI (LA)	Tipo aplicado antes del ATI	Tipo final consolidado aplicado en virtud del ATI		Tipos finales consolidados	Tipos aplicados [b]
Países participantes desarrollados										
Australia	1997	2000	9	190	12,1	3,3	0	19,7	11,0	3,9
Canadá	1997	2000	69	345	4,3	3,4	0	12,0	5,3	3,7
UE(15)	1997	2000	69	358	4,0	3,9	0	14,2	3,9	3,9
Japón	1997	2000	145	332	1,0	0,1	0	10,1	2,8	2,8
Noruega	1997	2000	15	226	5,2	2,4	0	8,6	3,2	0,6
Estados Unidos	1997	2000	81	327	2,8	2,8	0	7,4	3,3	3,3
Países participantes desarrollados (6)			*65*	*296*	*4,9*	*2,7*	*0*	...	*4,9*	*3,0*
Países participantes en desarrollo										
China	2001	2005	14	317	6,5	12,7	0	55,9	9,1	9,2
Costa Rica	1997	2005	...	270	6,0	5,0	0	100,0	42,9	4,9
Egipto	2003	2007	...	190	13,0	12,1	0	99,0	27,7	12,5
El Salvador	1997	2005	213	192	1,2	3,2	0	100,0	35,7	5,0
Hong Kong, China	1997	1997	168	168	0,0	0,0	0	11,1	0,0	0,0
India	1997	2005	...	217	66,4	36,3	0	99,5	36,7	16,4
Indonesia	1997	2005	99	216	5,9	4,7	0	100,0	35,6	6,8
Israel	1997	2005	150	358	5,1	4,2	0	50,8	11,3	4,9
Jordania	2000	2005	-	248	19,5	9,4	0	51,5	15,2	10,4
Corea, República de	1997	2004	...	386	14,4	7,9	0	27,5	10,2	6,7
Marruecos	2004	2010	...	210	12,8	11,9	0	98,6	39,2	21,2
Macao, China	1997	1997	255	255	0,0	0,0	0	31,6	0,0	0,0
Malasia	1997	2005	2	237	12,4	4,1	0	66,4	14,9	7,9
Arabia Saudita	2005	2008	...	199	5,8	...	0	28,0	10,5	4,8
Singapur	1997	2000	58	253	13,2	0,0	0	28,5	6,3	0,0
Taipei Chino	1997	2002	29	253	4,7	4,8	0	12,4	4,8	4,7
Tailandia	1997	2005	...	194	30,9	...	0	99,5	26,9	8,3
Turquía	1997	2000	...	365	24,9	4,2	0	86,5	17,1	4,7
Países no participantes en desarrollo							Tipos aplicados			
Brasil	-	-	-	-	31,7	17,2	10,1	-	30,8	12,6
México	-	-	-	-	34,8	11,8	9,7	-	34,9	13,3
Sudáfrica	-	-	-	-	11,5	2,2		-	15,8	7,9

[a] Los promedios de los tipos de base se calculan a nivel de línea arancelaria, mientras que los de los tipos aplicados se basan en las subpartidas de 6 dígitos del SA. Los tipos aplicados antes del ATI se refieren en general al año anterior a la participacíon en el ATI (en el caso de los participantes iniciales, el año 1996). En el caso de los no participantes, el tipo aplicado a los productos abarcados por el ATI se refieren a los años siguientes: Brasil 1997 y 2006, México 1998 y 2004 y Sudáfrica 2000.

[b] Se refiere a los años 2006 ó 2005, salvo en el caso de Indonesia (2003).

Fuente: Base de datos BID de la OMC.

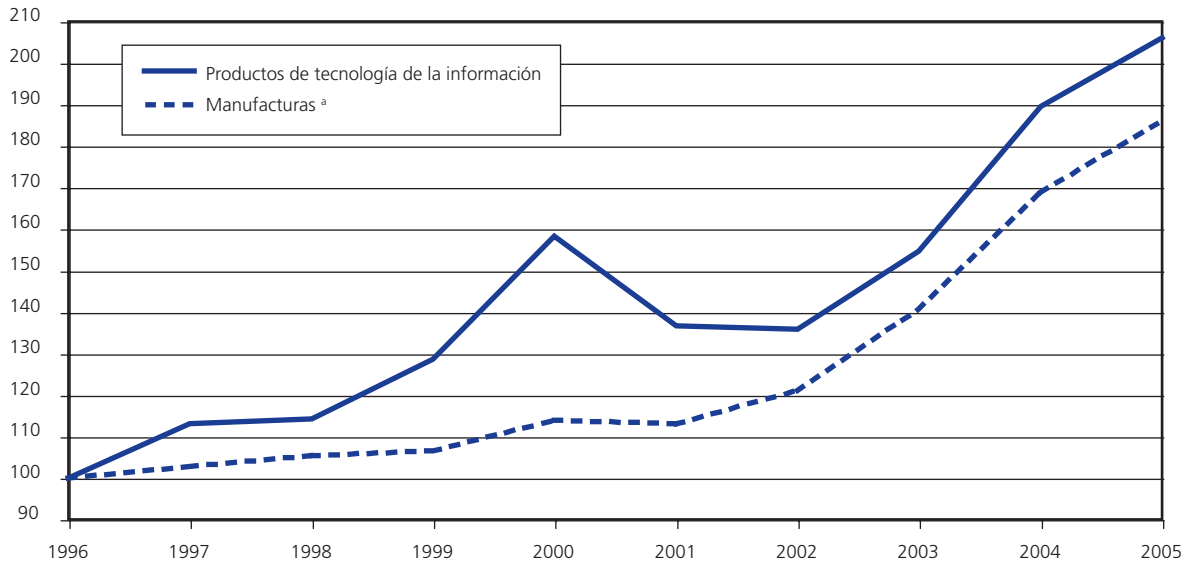
c) Evolución del comercio mundial de productos de tecnología de la información[18], 1996-2005

Comercio de productos de tecnología de la información a escala mundial

Entre 1996 y 2005, las exportaciones mundiales de productos de tecnología de la información se duplicaron con creces en valores expresados en dólares (gráfico 1). La tasa media de crecimiento anual fue del 8,5 por ciento durante estos nueve años y en 2005 se alcanzó un valor de 1,45 billones de dólares EE.UU. En ese año, los productos de tecnología de la información representaron el 14 por ciento de las exportaciones mundiales de mercancías, superando a las exportaciones mundiales combinadas de productos agropecuarios y textiles y prendas de vestir.[19]

La expansión del comercio de productos de tecnología de la información registrada durante esos nueve años fue desigual. De 1996 a 2000 las exportaciones mundiales crecieron a un fuerte ritmo anual del 12 por ciento. Posteriormente, el estallido de la burbuja de Internet ocasionó una pronunciada contracción del comercio de estos productos en 2001 y 2002, a la que siguió una recuperación en los tres años subsiguientes. La comparación del comercio de productos de tecnología de la información con el de otros productos manufacturados indica que los intercambios comerciales de productos de tecnología de información superaron a los de otros productos manufacturados durante el período 1996-2000, pero fueron inferiores a los de estos últimos entre 2000 y 2005.

Gráfico 1
Expansión de las exportaciones mundiales de productos de tecnología de la información y de otras manufacturas, 1996-2005
(Índices, 1996=100)



a Se excluyen los productos de tecnología de la información.

Fuente: Base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

18 Según la definición del Acuerdo sobre Tecnología de la Información. Hay dificultades para medir con precisión el comercio de productos de tecnología de información porque la definición que figura en el Acuerdo no siempre se corresponde claramente con los productos de las listas arancelarias nacionales. Por ejemplo, en las clasificaciones arancelarias y comerciales algunos productos de tecnología de la información se agrupan con productos de otra índole. La inclusión de todas las líneas arancelarias que comprenden productos de tecnología de la información y otros productos supone sobreestimar los productos "realmente" abarcados y su exclusión subestimar las corrientes comerciales. El comercio mundial de productos de tecnología de la información basado en la definición más amplia crece algo menos rápidamente y es alrededor de un 10 por ciento mayor que el comercio basado en la definición más estricta. En este examen se ha optado por la cobertura de productos algo sobrestimada, que afecta principalmente a los dispositivos semiconductores.

19 En este examen del comercio mundial de productos de tecnología de la información se aplican las definiciones regionales uniformes que se utilizan en las estadísticas del comercio internacional de la OMC. Esto significa que en el total mundial se incluyen los intercambios comerciales realizados dentro del ámbito de la UE y se excluyen las reexportaciones de Hong Kong, China.

Sin embargo, los valores nominales en dólares subestiman la magnitud absoluta y relativa del crecimiento del comercio de productos de tecnología de la información. Los precios de los ordenadores, semiconductores y equipos de telecomunicaciones han experimentado una tendencia general a la baja, en tanto que los de otros productos manufacturados han aumentado moderadamente. La evolución de los precios de las importaciones estadounidenses ilustra este hecho. Entre 1996 y 2005, los precios de los productos de tecnología de la información disminuyeron en promedio el 6 por ciento anual, mientras que los de los restantes productos manufacturados aumentaban casi el 1 por ciento anual.

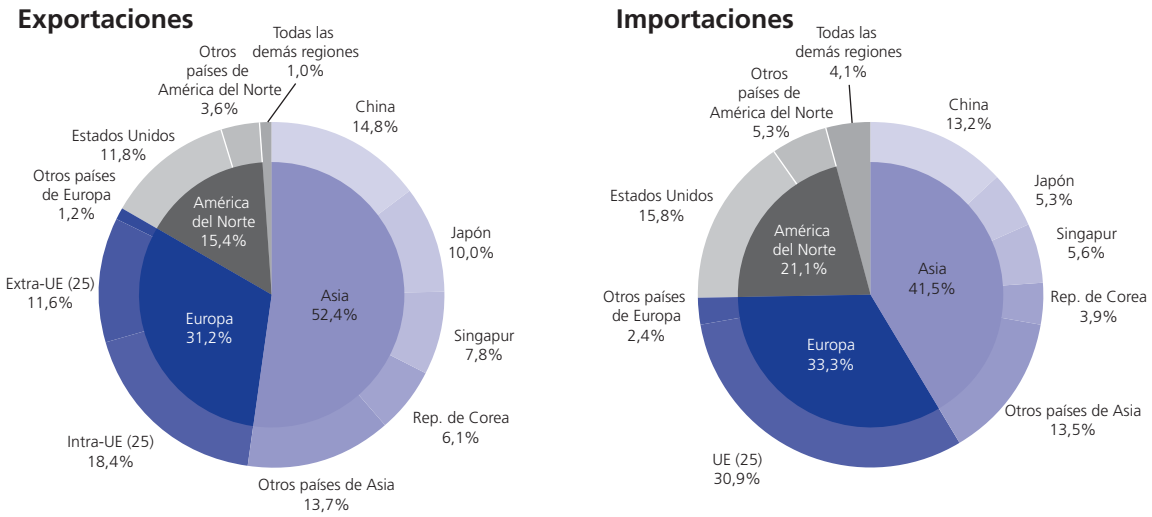
Con estos movimientos de los precios relativos es muy probable que la expansión real del comercio de productos de tecnología de la información fuera aún más dinámica que la de otros productos manufacturados, no solamente durante el período 1996-2000, sino también en el de 2000-2005.

Las importaciones de los Estados Unidos y el Canadá en el ámbito del TLCAN, así como el comercio en el ámbito de la UE, crecieron durante los nueve años algo menos que las importaciones de los países comerciantes situados fuera de las respectivas configuraciones regionales. Excluyendo del total mundial estas corrientes comerciales, que no se beneficiaron del ATI porque ya se realizaban en franquicia arancelaria, o que podrían haber sido afectadas negativamente por el ATI, se observaría un aumento global aún mayor de las exportaciones de productos de tecnología de la información entre 1996 y 2005. Aunque no disponemos de un método preciso para medir la contribución del ATI a la expansión del comercio durante los nueve primeros años de su aplicación, es muy poco probable que la existencia del Acuerdo haya tenido solamente una importancia secundaria en este resultado.

Comercio de productos de tecnología de la información por regiones y principales países comerciantes

Un rasgo destacado del comercio mundial de productos de tecnología de la información es el papel destacado de Asia, que se acentuó tras la entrada en vigor del ATI en 1997 (gráfico 2). En 2005, las economías asiáticas representaron más de la mitad de las exportaciones y más del 40 por ciento de las importaciones mundiales de productos de tecnología de la información. El comercio intrarregional es sustancial y la competencia entre estas economías por las inversiones extranjeras y los mercados de exportación es fuerte. La región y la mayor parte de sus principales países comerciantes son exportadores netos de productos de tecnología de la información. Europa figura en segundo lugar, después de Asia, en lo que se refiere a las exportaciones e importaciones de este tipo de productos. Solamente las exportaciones dentro de la UE (25) representaron el 60 por ciento de las exportaciones totales de Europa en 2005. Los países comerciantes europeos más dinámicos son los que accedieron a la UE en 2004 y aumentaron su comercio en este ámbito mucho más rápidamente que Irlanda, el comerciante más dinámico de la UE (15) en el decenio de 1990. La parte correspondiente a Europa en las exportaciones e importaciones mundiales de productos de tecnología de la información disminuyó moderadamente entre 1996 y 2005. Las importaciones siguen superando a las exportaciones. La participación de América del Norte en el comercio mundial de estos productos disminuyó entre 1996 y 2005, debido en parte a la contracción del comercio dentro de la zona del TLCAN a partir del año 2000. Estos intercambios comerciales representan algo más del 40 por ciento de las exportaciones totales de productos de tecnología de la información en América del Norte. Esta región es el principal importador neto de estos productos. Las exportaciones a América del Sur y Central, África, Oriente Medio y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) siguen siendo tan sólo una pequeña parte de las exportaciones mundiales. Estas regiones son importadoras netas de productos de tecnología de la información y aunque sus importaciones fueron muy considerables en 2005 todavía representaron solamente alrededor del 4,1 por ciento de las importaciones mundiales.

Gráfico 2
Comercio mundial de productos de tecnología de la información por regiones, 2005



Fuente: Base de datos Comtrade de las Naciones Unidas y OMC.

En el período comprendido entre 1996 y 2005 se observan variaciones importantes en la participación de los principales países comerciantes en productos comprendidos en el ATI. Los Estados Unidos y el Japón eran los principales exportadores de estos productos en 1996, pero sus exportaciones crecieron menos que las exportaciones mundiales antes y después del estallido de la burbuja de Internet en 2001. Estos contratiempos fueron lo bastante serios como para que en 2005 las exportaciones de los Estados Unidos siguieran estando por debajo del nivel máximo alcanzado en el año 2000, en tanto que las del Japón sólo alcanzaban el nivel al que habían llegado cinco años antes[20] (véase el cuadro 1 del Apéndice).

Las exportaciones de la Unión Europea (15) crecieron algo menos que el comercio mundial de productos de tecnología de la información entre 1996 y 2005. La desaceleración que se produjo después del año 2000 fue menos acusada que a escala mundial, debido en parte a la fortaleza de los tipos de cambio de las monedas europeas frente al dólar de los Estados Unidos. Una característica destacada de este comercio en Europa fueron las diferencias en la evolución del comercio en la región. La República Checa, Hungría, Polonia y otros países en proceso de adhesión a la UE se beneficiaron del desplazamiento hacia ellos de una parte de la producción europea de productos de tecnología de la información. En consecuencia, estos países adquirieron un mayor dinamismo en su actividad exportadora e importadora y el comercio dentro de la UE (15) creció menos que el de la UE con terceros países (incluidos los futuros miembros). La vigorosa expansión del comercio de productos de tecnología de la información en los nuevos miembros de la UE tuvo su origen en gran medida en el proceso de integración europea. El caso más evidente que ilustra los beneficios de la integración es el de Hungría, que no participó en el ATI hasta 2004 y que fue con mucho el país europeo en el que más crecieron las exportaciones de productos de tecnología de la información durante el período 1996-2005 (el 41 por ciento anual en promedio).

Entre los principales países comerciantes, China ha sido, con diferencia, el exportador más dinámico de productos de tecnología de la información durante el último decenio. De 1996 a 2000 sus exportaciones crecieron el 29 por ciento anual, casi tres veces más que las de los restantes países comerciantes. Además, mientras que las exportaciones mundiales se desaceleraron entre 2000 y 2005, las de China aumentaron casi un 40 por ciento anual, más de siete veces más que en el resto del mundo. La parte correspondiente a China en las exportaciones mundiales pasó del 2,1 por ciento en 1996 al 14,8 por ciento en 2005. En 1996 era el séptimo exportador del mundo y pasó a ser el primero en 2005 si no se tiene en cuenta el comercio dentro de la UE (25). Si se tiene en cuenta este comercio, esa posición correspondía a la UE (25).

20 Las exportaciones del Japón se habían recuperado hasta alcanzar la cifra de 148.000 millones de dólares EE.UU., pero disminuyeron en 2005.

El destacado crecimiento de las exportaciones de China está estrechamente relacionado con las entradas de IED en el país. Muchas empresas que operan a escala mundial, impulsadas por los bajos costos de explotación y las atractivas condiciones para la inversión, han incrementado cada vez más su capacidad de producción en China. Las inversiones no procedían únicamente de países desarrollados como los Estados Unidos y el Japón, sino, de forma destacada, también de economías de Asia Oriental en rápido crecimiento como Singapur, el Taipei Chino y la República de Corea. Este cambio en la localización de la industria de la información y las comunicaciones en Asia contribuyó a la desaceleración del crecimiento de las exportaciones de algunos de los principales exportadores en desarrollo de Asia a partir de 2000 (con exclusión de China). Los comerciantes asiáticos, como el Taipei Chino, Malasia, Filipinas e Indonesia, vieron descender su participación en las exportaciones mundiales entre 2000 y 2005. En cambio, la República de Corea la aumentó y Tailandia la mantuvo durante este período quinquenal.

Entre los países en desarrollo no participantes en el ATI, México es el principal comerciante. Sus exportaciones de productos de tecnología de la información se destinan en su mayor parte al mercado de los Estados Unidos (el 88 por ciento en 2005), al que México tiene acceso libre de derechos por su condición de miembro del TLCAN. El Canadá, participante en el ATI y miembro del TLCAN, redujo ligeramente su dependencia del mercado estadounidense entre 1996 y 2005. Los resultados del comercio de ambos países dependen en buena medida de la evolución del mercado de los Estados Unidos. Las exportaciones de ambos crecieron por encima del promedio mundial entre 1996 y 2000, años en los que el mercado de los Estados Unidos registró una gran expansión, y disminuyeron entre 2000 y 2005[21], período en el que sus importaciones se estancaron en valor. Durante el conjunto del período 1996-2005, los dos países experimentaron un aumento medio anual del valor de las exportaciones de productos de tecnología de la información del 10 por ciento y el 2 por ciento, respectivamente.

Al resumir el cambio principal ocurrido en las exportaciones mundiales de productos de tecnología de la información, por países comerciantes, entre 1996 y 2005, cabe destacar el ascenso de China. El incremento de la participación de China en el comercio mundial de estos productos se produjo a expensas de los Estados Unidos y el Japón. De los demás exportadores destacados, solamente la República de Corea registró un aumento de la parte correspondiente a sus exportaciones en los cuatro años anteriores al estallido de la burbuja de Internet (1996-2000) y en los cinco años posteriores. En Europa, Hungría, la República Checa, Polonia y la República Eslovaca notificaron un crecimiento dinámico de las exportaciones durante todo el período 1996-2005.

La evolución de las importaciones por países entre 1996 y 2005 muestra muchas similitudes con la de las exportaciones. Entre los principales países desarrollados, los Estados Unidos, el Japón, la UE (15) y el Canadá registraron un aumento de las importaciones inferior al promedio mundial en este período de nueve años. Las importaciones de China crecieron a un ritmo anual de casi el 30 por ciento y ello convirtió a este país en el tercer mayor importador del mundo después de la UE (15) y los Estados Unidos.

Entre los principales comerciantes de productos de tecnología de la información figuran siete economías en desarrollo de Asia Oriental que, como grupo, incrementaron ligeramente su participación en las importaciones mundiales entre 1996 y 2005. Sin embargo, aparte de Hong Kong, China y Singapur, cuyas importaciones se destinan en buena parte a la reexportación, la parte correspondiente las cinco economías restantes – el Taipei Chino, la República de Corea, Malasia, Tailandia y Filipinas – apenas experimentó variaciones entre 1996 y 2005.

Es de destacar la evolución de las importaciones de la India, que crecieron casi tanto como en China entre 1996 y 2005 y, en contraposición a la evolución mundial, se aceleraron a partir de 2000. La mayor parte de las importaciones de productos de tecnología de la información de la India consisten en productos acabados tales como equipos de telecomunicaciones y ordenadores. Sin duda, el aumento de las importaciones, que se cuadruplicaron entre los ejercicios económicos 2000-2001 y 2005-2006, hasta alcanzar la suma de 14.100 millones de dólares EE.UU., está relacionado con el incremento de sus exportaciones de programas

[21] El fortalecimiento del dólar de los Estados Unidos frente a otras monedas importantes hasta el año 2000 y su posterior depreciación influyó en la variación de los valores del comercio.

informáticos a partir de 2000. El ejemplo de la India ilustra con claridad las oportunidades que ha creado la disponibilidad de tecnología de la información y los productos no se circunscriben al sector de los equipos de tecnología de la información, sino que también hay repercusiones positivas en muchos otros sectores de la economía. La utilización eficaz de la tecnología de la información en la India permitió conseguir importantes beneficios en las exportaciones, la producción y el empleo en el sector de los servicios.[22]

La importancia de los productos de tecnología de la información (medida por su participación en las exportaciones de mercancías) presenta grandes diferencias entre los distintos países y regiones. En Asia Oriental, cinco economías en desarrollo notificaron una participación del comercio de estos productos superior al 30 por ciento en 2005 (el doble que en el conjunto de las exportaciones mundiales). Estas economías son Filipinas (el 66 por ciento), Singapur (el 49 por ciento), Malasia (el 42 por ciento), el Taipei Chino (el 38 por ciento) y la República de Corea (el 31 por ciento). La importancia de los productos de tecnología de la información en el conjunto de las exportaciones de estas economías creció de forma muy notable entre 1996 y 2000, pero a partir de entonces descendió de forma acusada. Una evolución similar se produjo en el Japón, donde los productos relacionados con el ATI representaron el 26 por ciento de las exportaciones de mercancías en 1996, el 30 por ciento en 2000 y el 24,5 en 2005. Sin embargo, sólo en el Japón fue ese descenso relativo suficiente para reducir la parte correspondiente a los productos de tecnología de la información por debajo del nivel alcanzado en 1996. En contraposición con todas estas economías asiáticas, la importancia de estos productos aumentó continuamente en las exportaciones de mercancías de China, pasando de menos del 10 por ciento en 1996 al 16,3 por ciento en 2000 y el 28,2 por ciento en 2005.[23]

Fuera de Asia, la parte de los productos de tecnología de la información en las exportaciones totales es muy inferior. En los Estados Unidos, la parte de los productos comprendidos en el ATI osciló entre el 21 por ciento y el 26 por ciento en el período 1996-2000, pero disminuyó a menos del 20 por ciento en 2005. Una reducción similar tuvo lugar también en México y Costa Rica, donde la participación de esos productos fue del 16 por ciento y el 24 por ciento, respectivamente, en 2005. En Europa, la parte correspondiente a los productos de tecnología de la información en las exportaciones totales de mercancías permaneció bastante estable, ligeramente por encima del 10 por ciento, pero en algunos de los países que se adhirieron a la UE en 2004 se incrementó de forma muy notable (por ejemplo, en Hungría, hasta el 22 por ciento en 2005).

Comercio de productos de tecnología de la información por categorías de productos del ATI

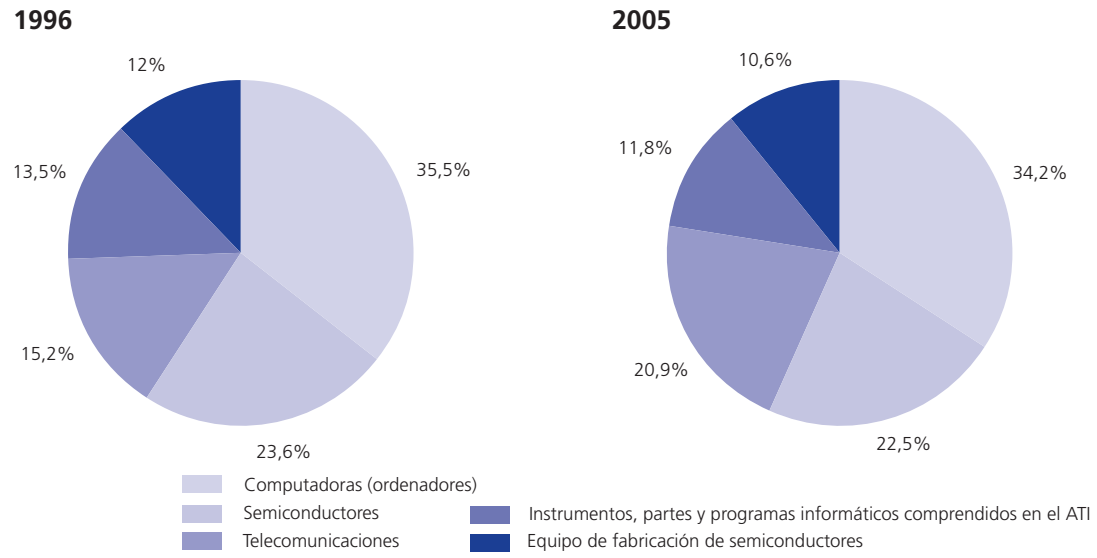
En el gráfico 3 *infra* y en el cuadro 2 del Apéndice se refleja la evolución del comercio por las principales categorías de productos. En 2005, las tres categorías principales en las exportaciones mundiales de productos de tecnología de la información fueron los ordenadores (el 34 por ciento), los semiconductores (el 23 por ciento) y el equipo de telecomunicaciones (el 21 por ciento). El equipo de fabricación de semiconductores representó algo más del 10 por ciento, aproximadamente lo mismo que los tres grupos restantes juntos (instrumentos del ATI, partes y programas del ATI).

La parte de la categoría de ordenadores en el comercio total de productos comprendidos en el ATI experimentó pocas variaciones entre 1996 y 2005, pero la de los semiconductores registró un descenso acusado y la de los equipos de telecomunicaciones aumentó significativamente. Con respecto a los semiconductores, se observa que sus exportaciones crecieron mucho más que las de otros productos de tecnología de la información entre 1990 y 2000, pero después aumentaron menos que otras categorías de productos comprendidos en el ATI. Aumentó la participación de los productos de las telecomunicaciones en el comercio total de productos de tecnología de la información antes y después de la recesión de 2000-2001 y se aproximó a la de los semiconductores.

[22] El número de abonados de la telefonía móvil aumentó en la India de 300.000 en 1996 a 90 millones en 2005 y se estima que los usuarios de Internet han aumentado de 400.000 en 1996 a 60 millones en 2005.

[23] Muy probablemente, existe un recuento doble en el comercio de productos de tecnología de la información de China, por el cual se sobrestima la cuantía absoluta y la importancia relativa de estos productos en el comercio de mercancías de este país. En 2005, según las estadísticas aduaneras chinas, alrededor de 33.000 de los 200.000 millones de dólares EE.UU. a que ascendieron las importaciones de productos de tecnología de información de China procedían de la propia China y estas reimportaciones han aumentado más que las importaciones y exportaciones totales de mercancías en el transcurso de los cinco últimos años.

Gráfico 3
Exportaciones mundiales de productos comprendidos en el ATI, por categorías, 1996 y 2005
(En porcentajes)



Fuente: Base de datos Comtrade de las Naciones Unidas y OMC.

d) Conclusión

El Acuerdo sobre Tecnología de la Información ha facilitado la expansión del comercio mundial de productos de tecnología de la información al eliminar los derechos arancelarios sobre las importaciones entre todos los países participantes y con el resto del mundo. La reducción de los aranceles NMF aplicados a estos productos fue, en promedio, de dos a tres puntos porcentuales en el caso de los países desarrollados. Este recorte se aplicó en un plazo de tres años y es posible que a primera vista no parezca muy importante en comparación con las variaciones anuales en los tipos de cambio y el descenso continuo de los precios de la mayor parte de los productos de tecnología de la información. Sin embargo, esta interpretación no tiene en cuenta que en ocasiones los aranceles aplicados a determinadas líneas arancelarias eran tres veces mayores que el tipo medio aplicado en los países desarrollados. Además, los tipos medios aplicados en muchos países en desarrollo eran muy significativos antes de la entrada en vigor del ATI (por ejemplo, en la India y la República de Corea). Incluso los derechos bajos pueden ser algo más que "aranceles de puro estorbo" y no son insignificantes cuando el producto es un componente de un proceso de producción mundial que debe cruzar las fronteras varias veces antes de llegar al consumidor final como parte de un producto acabado. Además, la previsibilidad y estabilidad conseguidas mediante la consolidación de los aranceles ha garantizado a los inversores que los costos arancelarios no dificultarán sus necesidades de importación ni el acceso a los mercados extranjeros.

Es cada vez mayor el número de países que se adhieren al ATI y a comienzos de 2007 Viet Nam y los Emiratos Árabes Unidos se convirtieron en nuevos participantes. Si bien sigue aumentando el número de países abarcados por el ATI, existe el riesgo de que disminuyan los productos comprendidos en el Acuerdo si los participantes no toman las medidas adecuadas. Debido a la rapidez con que se producen los cambios tecnológicos en la industria, aparecen muchos nuevos productos y los productos antiguos convergen en productos multifuncionales que no están claramente abarcados por las definiciones del ATI establecidas hace 10 años. Por ello, es importante que los participantes en el Acuerdo cooperen de forma constructiva en el Comité del ATI de la OMC para resolver estos problemas de clasificación. La culminación satisfactoria de las negociaciones sobre el acceso a los mercados en la Ronda de Doha facilitaría la labor del Comité, ya que ello tendería a reducir la diferencia entre los aranceles aplicados a los productos de tecnología de la información y los que gravan otros productos manufacturados que en breve estarán comprendidos en el ATI.

Apéndice – Cuadro 1

Los 30 mayores exportadores e importadores de productos de tecnología de la información en 2005

Exportadores

	Valor (en millones de dólares)	Porcentaje	Crecimiento medio anual		
	2005	2005	1996-05	1996-00	2000-05
UE (à 15)	400328	27,7	7	9	5
Exportaciones extracomunitarias - UE (15)	185682	12,9	8	9	7
Exportaciones intracomunitarias - UE (15)	214646	14,9	6	9	3
China	213637	14,8	35	29	40
Estados Unidos	170121	11,8	3	11	-3
Japón	144759	10,0	4	8	0
Hong Kong, China	115768	...	16	13	18
Reexportaciones	111124	...	18	16	19
Exportaciones internas	4644	0,3	-2	-5	0
Singapur	111969	7,8	7	6	7
Corea, Rep. de	87947	6,1	13	18	10
Taipei Chino	71891	5,0	17	40	2
Malasia	59370	4,1	9	15	4
México [a]	33904	2,3	10	25	-1
Filipinas	26940	1,9	12	28	0
Tailandia	24464	1,7	8	9	6
Canadá	19045	1,3	2	13	-6
Hungría	14011	1,0	41	82	16
Suiza	10956	0,8	4	4	4
Rep. Checa	9919	0,7	25	18	30
Indonesia	6193	0,4	14	29	3
Brasil [a]	4073	0,3	22	32	14
Israel	3758	0,3	1	22	-14
Polonia	3169	0,2	22	13	29
Australia	2544	0,2	-1	-2	0
Noruega	2486	0,2	6	3	8
Eslovaquia	2076	0,1	34	31	36
India	2112	0,1	12	8	15
Costa Rica	1744	0,1	70	240	-2
Estonia	1530	0,1	30	63	8
Malta	1208	0,1	3	14	-5
Marruecos	1065	0,1	34	75	8
Rumania	1046	0,1	37	80	11
Túnez [a]	972	0,1	13	-56	141
Todo el mundo [b]	1443963	100,0	8	12	6
Pro memoria:					
UE (25)	433842	30,0	7	10	6
Exportaciones extracomunitarias - UE (25)	167596	11,6	8	8	7
Exportaciones intracomunitarias - UE (25)	266245	18,4	7	10	5

[a] Países que no participan en el ATI.
[b] Con exclusión de las reexportaciones de Hong Kong, China. Se incluye el comercio entre miembros de la UE (15).

Apéndice – Cuadro 1

Los 30 mayores exportadores e importadores de productos de tecnología de la información en 2005 (cont.)

Importadores

	Valor (en millones de dólares)	Porcentaje	Crecimiento medio anual		
	2005	2005	1996-05	1996-00	2000-05
Estados Unidos	237429	14,9	5	12	0
UE (15)	419779	27,9	7	10	4
Importaciones extracomunitarias - UE (15)	205133	13,6	8	11	6
China	199006	12,5	29	27	30
Hong Kong, China					
Importaciones definitivas	9223	0,6	-3	4	-8
Singapur	84914	5,3	6	6	6
Japón	79797	5,0	6	10	2
Taipei Chino	60965	3,8	20	44	4
Corea, Rep. de	59217	3,7	9	12	6
Malasia	48992	3,1	7	10	5
México [a]	47923	3,0	13	24	5
Canadá	32213	2,0	3	11	-3
Tailandia	24799	1,6	6	3	9
Filipinas	21970	1,4	9	6	10
Australia	15142	1,0	5	5	5
Hungría	14593	0,9	28	47	14
India	14097	0,9	27	22	31
Suiza	12224	0,8	4	7	2
Brasil [a]	10995	0,7	6	11	2
Rep. Checa	10895	0,7	15	9	19
Polonia	10060	0,6	13	13	14
Turquía	8999	0,6	15	23	8
Federación de Rusia [a]	8268	0,5	15	-7	36
Sudáfrica [a]	6906	0,4	7	-1	13
Noruega	5973	0,4	6	3	8
Israel	6022	0,4	4	13	-3
Arabia Saudita	4311	0,3	14	1	26
Rumania	3925	0,2	21	23	19
Argentina [a]	3644	0,2	3	9	-1
Eslovaquia	3518	0,2	24	19	28
Colombia [a]	2822	0,2	6	-6	18
Todo el mundo [b]	1503582	100,0	9	12	6
Pro memoria:					
UE (25)	465399	31,0	8	11	5
Importaciones extracomunitarias - UE (25)	199154	13,2	8	11	5

[a] Países que no participan en el ATI.
[b] Con exclusión de las reexportaciones de Hong Kong, China. Se incluye el comercio entre miembros de la UE (15).
Fuente: Base de datos Comtrade de las Naciones Unidas y OMC.

Apéndice – Cuadro 2

Exportaciones mundiales de productos de tecnología de la información, por categorías, 1996-2005

(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

	Valor							Crecimiento medio anual		
	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1996-05	1996-00	2000-05
Productos de tecnología de la información	697	1106	955	951	1083	1328	1444	8	12	5
I. Computadoras (ordenadores)	247	375	342	340	387	460	494	8	11	6
II. Instrumentos y aparatos comprendidos en el ATI	21	26	27	25	28	34	37	6	5	8
III. Partes y accesorios	50	82	64	64	72	87	92	7	13	2
IV. Programas informáticos comprendidos en el ATI	24	26	26	26	31	36	41	6	2	9
V. Semiconductores	164	280	212	224	258	308	325	8	14	3
VI. Equipo de fabricación de semiconductores	84	118	98	94	112	149	153	7	9	5
VII. Telecomunicaciones	106	200	186	178	195	255	302	12	17	9

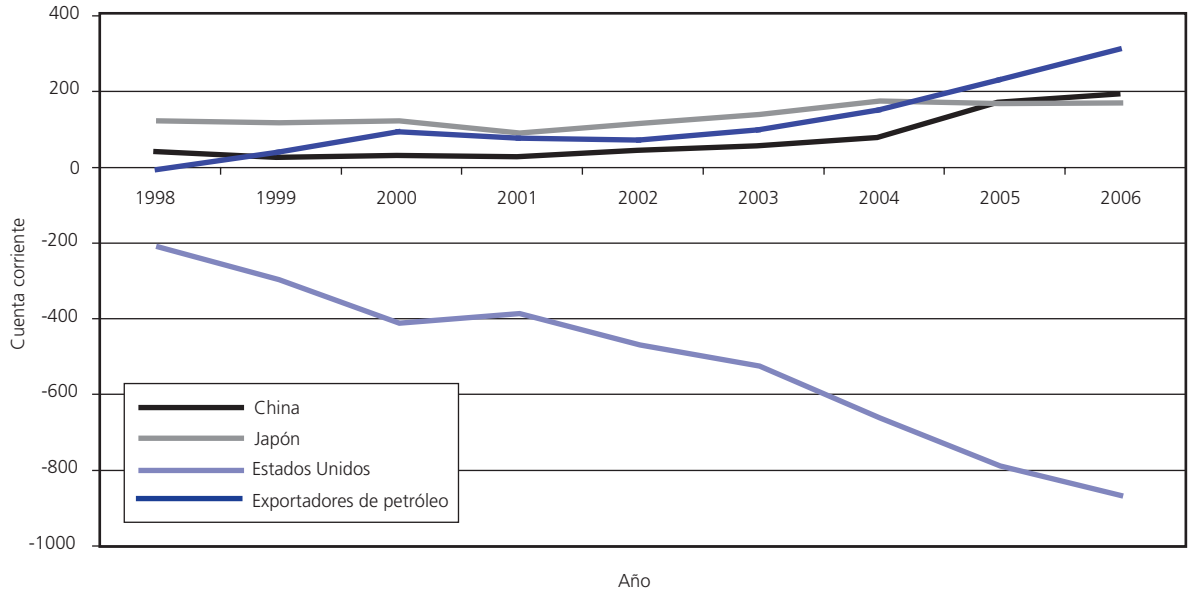
Nota: Con exclusión de las reexportaciones de Hong Kong, China. Se incluye el comercio entre miembros de la UE. Según la definición de "productos de tecnología de la información" que figura en el ATI.
Fuente: Base de datos Comtrade de las Naciones Unidas y OMC.

2. LOS DESEQUILIBRIOS Y EL COMERCIO MUNDIALES

a) Introducción

Los crecientes desequilibrios mundiales han suscitado gran atención y preocupación. Estos desequilibrios por cuenta corriente han sido más acusados entre las economías de Asia oriental y los países exportadores, por un lado, y los Estados Unidos por otro. Es posible hacerse una idea del aumento de los desequilibrios mundiales y de las pautas que han seguido consultando el gráfico 4, que muestra las balanzas por cuenta corriente de cuatro grandes economías: los Estados Unidos, el Japón, China y tres exportadores de petróleo importantes (Arabia Saudita, Rusia y Noruega). El déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos fue de 870 .000 millones de dólares EE.UU. (el 6,6 por ciento del PIB) en 2006, frente a 214.000 millones de dólares EE.UU. (el 2,4 por ciento del PIB) en 1998. En contraste, el superávit de China por cuenta corriente en 2006 se estima en 184.200 millones de dólares EE.UU. (el 7,2 por ciento del PIB), cuando en 1998 era de 32.000 millones de dólares EE.UU. (el 3,3 por ciento del PIB). Entre los exportadores de petróleo, el superávit por cuenta corriente de Arabia Saudita alcanzó en 2006 la cifra de 120.000 millones de dólares EE.UU. (el 32,9 por ciento del PIB).

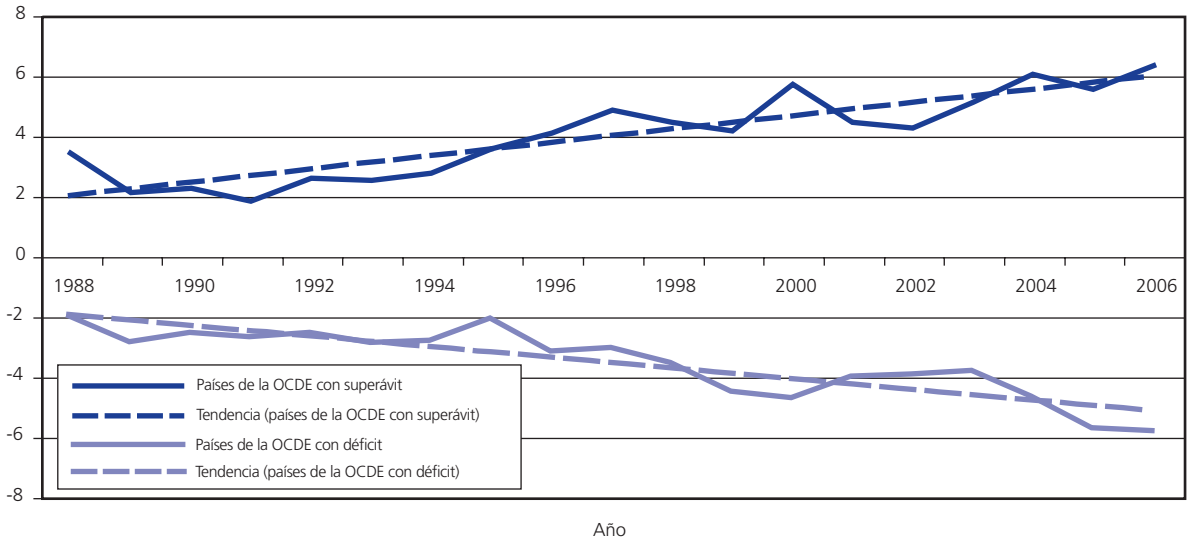
Gráfico 4
Balanza en cuenta corriente de determinadas economías, 1998-2006
(Miles de millones de dólares)



Fuente: FMI, Perspectivas de la economía mundial (base de datos), septiembre de 2006.

Sin embargo, el incremento de los desequilibrios por cuenta corriente parece ser un fenómeno mucho más amplio y duradero. Entre los países de la OCDE se manifiesta una tendencia clara hacia un mayor desequilibrio. El gráfico 5 muestra el promedio de los superávit y déficit por cuenta corriente como parte del PIB en los países de la OCDE desde 1988. Para cada año se clasifican los países de la OCDE según la situación de su cuenta corriente. Se agrupan los países con superávit (o déficit) y se calcula el superávit (o déficit) medio como porcentaje del PIB. Las líneas de puntos indican la tendencia al aumento del promedio de los superávit y déficit. En 1988, el promedio del déficit de los países de la OCDE era del orden del 2 por ciento del PIB. En 2006, las estimaciones elevan el promedio al 5,8 por ciento del PIB. De igual modo, en 1988 el promedio de los países de la OCDE que tenían superávit era el 3,4 por ciento del PIB, cifra que en 2006 aumentó al 6,3 por ciento del PIB. En consecuencia, en 2006, los desequilibrios por cuenta corriente -tanto los déficit como los superávit- de los países de la OCDE se habían duplicado con respecto a 1988.

Gráfico 5
Superávit/déficit medios en cuenta corriente de los países de la OCDE, 1988-2006
(Porcentaje del PIB)



Fuente: OECD, Economic Outlook (base de datos), N° 79.

La tendencia a la existencia de grandes desequilibrios no se circunscribe a los países de la OCDE. Muchas economías emergentes muestran ahora superávit importantes en sus cuentas corrientes, aunque tal vez es necesario distinguir entre las que tienen un superávit temporal gracias a un movimiento favorable de los precios de sus exportaciones (como en la reciente alza de precios de los productos básicos) y aquellas cuyo superávit es el resultado de una determinada estrategia de desarrollo (véase el análisis de esta cuestión en la siguiente sección).

b) Explicación de los desequilibrios

En parte, el aumento de los desequilibrios por cuenta corriente es consecuencia de la mayor integración del mercado financiero y de capitales. Un déficit por cuenta corriente refleja un ahorro negativo entre los residentes nacionales, un exceso de la absorción con respecto a los ingresos. El hecho de que ocurra refleja el deseo de los extranjeros de financiar ese exceso de absorción acumulando futuros derechos sobre los ingresos de los residentes del país. Es importante subrayar que los desequilibrios sostenidos son principalmente un fenómeno macroeconómico y tienen poco que ver con la política comercial. Las medidas comerciales que restringen las importaciones perjudican a las exportaciones en la misma medida (proposición conocida como teorema de la simetría de Lerner).[24]

Una consecuencia de la existencia de déficit y superávit más elevados es que los mercados de capitales son capaces de efectuar transferencias cada vez mayores de ahorro entre las fronteras nacionales. Una mayor integración de los mercados de capitales hace más fácil amortiguar las grandes diferencias existentes entre los países en cuanto a la propensión al ahorro y las oportunidades rentables de inversión. Feldstein y Horioka (1980) desarrollaron una prueba muy conocida de la integración del mercado internacional de capitales. Aunque su estimación inicial de la integración del mercado de capitales en los países de la OCDE resultó ser decepcionante, las estimaciones más recientes parecen respaldar con mayor claridad la idea de la integración del mercado de capitales. En el recuadro 1 se examinan los datos relativos a esta cuestión.

[24] Véase Lerner (1936).

Recuadro 1: Definición de la apertura de los mercados de capitales – revisión de la prueba de Feldstein-Horioka

En el transcurso de los últimos decenios, el mundo ha experimentado paulatinamente una desregulación del mercado financiero y una integración del mercado mundial. Muchas veces se considera que éste es uno de los principales factores de la magnitud creciente de los superávit y déficit por cuenta corriente en relación con el PIB que existen en los países.

En una economía completamente cerrada, la cuantía total de recursos disponibles para la formación de capital la generan internamente los ahorradores nacionales, ya sean las familias, el sector empresarial o el Gobierno. Dado que la cuenta corriente es también la diferencia entre el ahorro y la inversión nacionales, en un sistema de autarquía siempre está equilibrada.

Sin embargo, la integración mundial del mercado financiero erosiona este sesgo nacional, es decir, la inclinación de los inversores a invertir internamente el ahorro adicional. Todo país que abra su mercado de capitales tiene, pues, la posibilidad de recurrir al ahorro exterior para financiar la inversión, lo que permite financiar un mayor desequilibrio por cuenta corriente que el que habría sido posible anteriormente.

Feldstein y Horioka (1980) comprobaron este efecto de la integración del mercado de capitales calculando la correlación entre las tasas nacionales de ahorro e inversión mediante la siguiente regresión transversal:

(1) $(I/Y)_i = \alpha + \beta\ (S/Y)_i + u_i$

donde $(S/Y)_i$ = promedio del ahorro neto/producto interno bruto del país i,
$(I/Y)_i$ = promedio de la formación bruta de capital fijo/producto interno bruto del país I,
u_i = es un término de perturbación aleatoria,

y α y β los parámetros pertinentes que se deben calcular.

La base de su razonamiento es que en un mundo de movilidad perfecta del capital no habría correlación entre las tasas internas de ahorro e inversión (β =0), dado que el ahorro interno se transferiría a los países que ofrecieran los rendimientos más elevados y la inversión interna se financiaría recurriendo al mercado mundial de capitales. Esta situación debe compararse con la situación de autarquía, en la que todo el ahorro adicional se invertiría internamente (β =1).

Feldstein y Horioka efectuaron la regresión en una muestra de 16 países de la OCDE durante el período 1960-1974 y constataron que, contrariamente a la expectativa de una mayor apertura del mercado de capitales en la OCDE y a la prueba de flujos de capital importantes entre los países, la correlación existente entre el ahorro y la inversión equivalía a 0,89, cifra no muy alejada de la unidad. Interpretaron esta elevada correlación como reflejo de la segmentación de los mercados de capitales o de una escasa movilidad internacional del capital.

Este sorprendente resultado indujo a Obstfeld y Rogoff (2001) a identificarlo como uno de los seis enigmas más significativos de la macroeconomía internacional. Su propio cálculo de la regresión para el período comprendido entre 1982 y 1991 en una muestra de 22 países de la OCDE arrojó un coeficiente de correlación de 0,62. Por consiguiente, llegaron a la conclusión de que la elevada correlación entre ahorro e inversión no había disminuido con el paso del tiempo. Además, añadieron una serie de países no pertenecientes a la OCDE (hasta un total de 56 países) a la muestra de la regresión y observaron que al hacerlo β disminuía inesperadamente a 0,41.

Son muchas las publicaciones que han investigado el enigma de Feldstein-Horioka, con varias ampliaciones de la prueba inicial y un perfeccionamiento de los métodos econométricos. Más recientemente, Blanchard y Giavazzi (2002) volvieron a efectuar la regresión de Feldstein-Horioka inicial para los países de la OCDE. También estudiaron concretamente el mercado único europeo, en el que ha tenido lugar una integración considerable financiera y de productos, y los países de la Unión Monetaria Europea que adoptaron el euro en 1999. Aunque llegan a la conclusión de que no existen pruebas de una menor correlación entre el ahorro y la inversión en los países de la OCDE, su estimación del coeficiente β es más baja que la de Feldstein y Horioka y la de Obstfeld y Rogoff. Es importante señalar que constatan que en el caso de la UE y de la zona del euro el enigma de Feldstein-Horioka parece haber desaparecido en gran medida. La estimación de β es muy baja, dato coherente con la conclusión de que el ahorro adicional se utiliza cada vez más para financiar la inversión en otros países.

Prueba de la integración financiera mundial – Resultados de la prueba Feldstein-Horioka

Estudios	Países	Período	Estimación de β
Feldstein y Horioka	OCDE [a]	1960-1974	0,89*
Obstfeld y Rogoff	OCDE [b]	1982-1991 1990-1997	0,62* 0,60*
Blanchard y Giavazzi	OCDE Unión Europea Zona del euro	1991-2001	0,57 0,36 0,14

Notas:

* Significativa a nivel del 1 por ciento. Blanchard y Giavazzi no facilitan información sobre el nivel de significación.

[a] Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Nueva Zelandia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

[b] Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

De conformidad con esta idea de una mayor integración del mercado de capitales, una de las principales explicaciones del aumento de los desequilibrios mundiales es el exceso de ahorro en los mercados emergentes (concretamente en Asia oriental) y el atractivo de los Estados Unidos como destino de inversión, la profundidad y complejidad de los mercados financieros de los Estados Unidos y la función del dólar como una de las principales monedas internacionales de reserva (Bernanke, 2005).

El exceso de ahorro en los países emergentes de Asia oriental es consecuencia de las enseñanzas extraídas por los gobiernos de la crisis financiera de 1997-1998, del tipo de estrategia de desarrollo adoptado en la región y del desarrollo insuficiente de los mercados financieros y de capitales de la región. La crisis financiera asiática hizo que las economías de los mercados emergentes se autoaseguraran contra futuras crisis financieras. Lo han hecho acumulando reservas de divisas, principalmente en dólares de los Estados Unidos. Los indicadores que se han utilizado tradicionalmente para evaluar si las reservas de divisas son suficientes no parecen explicar la acumulación de reservas. Una de dichas reglas es mantener suficientes reservas para hacer frente a tres o cuatro meses de importaciones. Una segunda regla empírica consiste en mantener reservas equivalentes a la deuda externa a corto plazo de un país (por corto plazo se entiende generalmente un período de un año). Una tercera regla empírica es la de mantener significativamente por encima de cero la relación entre las reservas de divisas y el dinero en sentido amplio, que refleja el potencial de fugas de capital en la moneda nacional por parte de residentes. Con arreglo a estos indicadores tradicionales de la suficiencia de reservas, el nivel de reservas internacionales que mantienen los bancos centrales de los países asiáticos es muy superior al necesario.

Los países emergentes de Asia oriental han adoptado una estrategia de desarrollo basada en las exportaciones, sustentada en políticas cambiarias que vinculaban las monedas nacionales con el dólar de los Estados Unidos. Ha sido una estrategia satisfactoria que ha dado lugar a la rápida movilización y empleo de decenas de millares de trabajadores. El medio para llevarla a cabo es la transferencia transfronteriza de bienes y servicios al país central a cambio de financiar su déficit (Dooley et al., en 2006).

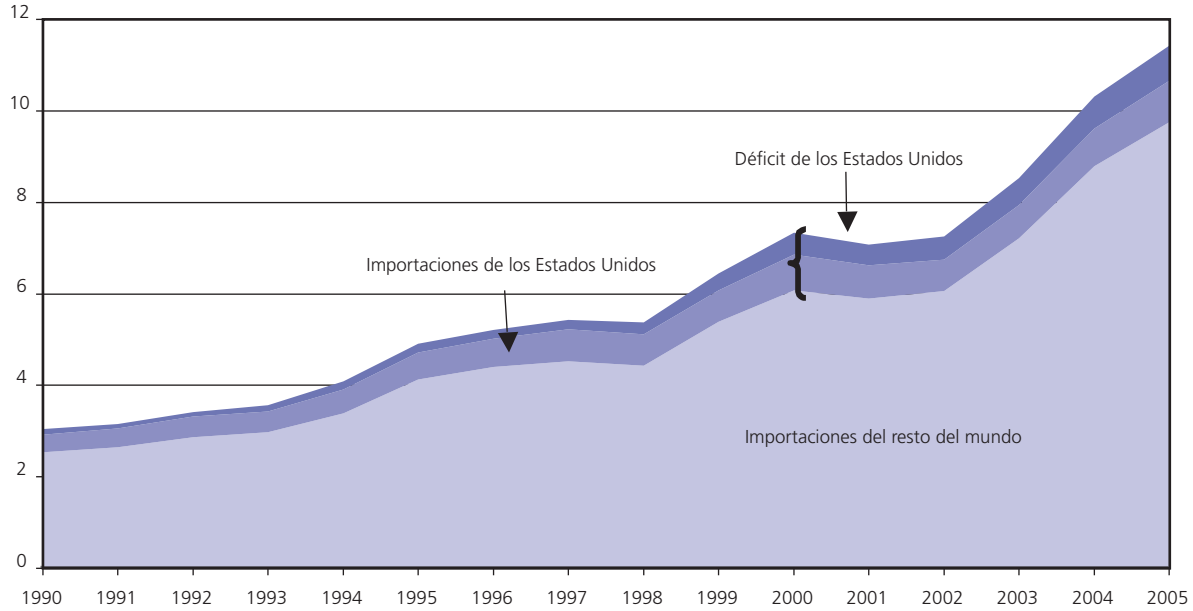
El flujo del ahorro hacia países desarrollados ha sido impulsado también por la falta de desarrollo del mercado financiero y de capitales en las economías emergentes de Asia. El desarrollo insuficiente de los mercados financieros o de capitales nacionales se ha convertido en un obstáculo que impide la canalización eficaz del ahorro nacional hacia proyectos adecuados de inversión en el país.

Pero la magnitud de los desequilibrios ha planteado la cuestión clave de su sostenibilidad y de la naturaleza del proceso de ajuste. Los expertos afirman que estos desequilibrios acabarán por desaparecer, aunque no existe consenso sobre el cuándo y el cómo y sobre si se superarán gradual o repentinamente (Clarida, 2006). Sin embargo, parece haber un amplio acuerdo en el sentido de que la modificación de los tipos de cambio y del precio de los activos influirá en el proceso de ajuste. Los estudios de los ajustes ocurridos anteriormente en los países industrializados indican los retos que habrá que afrontar. Cuando los déficit son más cuantiosos el ajuste es más difícil y la recuperación de la cuenta corriente va acompañada de un crecimiento mucho menor de los ingresos (Freund y Warnock, 2006). El déficit por cuenta corriente debido al consumo comporta una depreciación mucho mayor que el que se produce para financiar la inversión. Obstfeld y Rogoff (2006) afirman que el proceso podría ir acompañado de una depreciación importante del dólar estadounidense del orden del 30 por ciento.

c) Consecuencias para el comercio mundial

Un efecto secundario de los grandes desequilibrios por cuenta corriente de los últimos años ha sido una tasa de crecimiento mucho más elevada del comercio mundial de mercancías. Muchos países pretendían producir y despachar a los Estados Unidos más mercancías de las que se podían pagar mediante la venta (exportación) a ellos de productos estadounidenses, y eso contribuyó a impulsar la economía mundial. Desde el año 2000, el déficit comercial de los Estados Unidos ha alcanzado promedios del 7 y el 8 por ciento del comercio mundial, casi el doble del promedio del decenio de 1990, que era del 3,8 por ciento. Ese déficit ha representado, pues, un vigoroso factor de crecimiento de la demanda en la economía mundial. Habida cuenta de que los Estados Unidos han mantenido un importante déficit comercial con casi todos sus interlocutores comerciales, esa demanda también se ha distribuido de manera más uniforme de lo que a veces se piensa, aunque es cierto que China se ha llevado la parte del león (véase el cuadro 2).

Gráfico 6
Déficit del comercio de mercancías de los Estados Unidos como proporción del comercio mundial, 1990-2005
(Billones de dólares)



Fuente: Base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

Cuadro 2
Déficit comercial de los Estados Unidos con sus principales interlocutores comerciales, 2006
(En miles de millones)

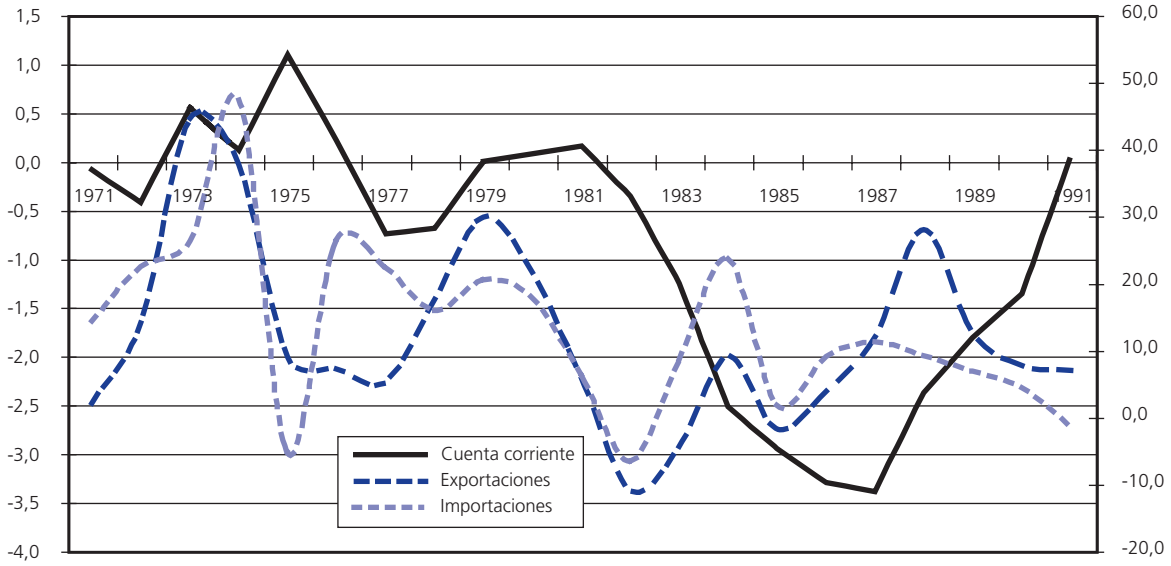
Región/país	Déficit comercial de los Estados Unidos
América del Norte	
Canadá	75,6
México	66,5
Europa	
UE(25)	120,0
Europa Oriental	11,2
Asia	
China	232,7
Japón	90,6
India	11,8
República de Corea	14,4
Taipei Chino	15,6
América Central y del Sur	
Brasil	7,3
Venezuela	28,2
Oriente Medio	35,5
África	
Sudáfrica	3,1
TOTAL	836,0

Fuente: Oficina de Análisis Económicos de los Estados Unidos.

Cabe preguntarse si en caso de que, como parece inevitable, se redujera el déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos el mundo se encontraría ante la perspectiva de una desaceleración del comercio de mercancías. No habría de ser necesariamente así, y dependería de la naturaleza del ajuste. Si el ajuste se produjera mediante la aceleración del crecimiento de las exportaciones de mercancías de los Estados Unidos, con un ajuste solamente moderado de las importaciones, la reducción del déficit de los Estados Unidos no tendría que ser un elemento negativo para el comercio mundial, y hay datos históricos que avalan esta hipótesis de "aterrizaje suave".

El gráfico 7 muestra cómo se han producido los ajustes anteriores del déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos durante los dos decenios posteriores a 1970. Se ofrecen tres cifras: la cuenta corriente como parte del PIB, la tasa de crecimiento anual de las exportaciones nominales y la tasa de crecimiento anual de las importaciones nominales. Se registraron pequeños desequilibrios en los primeros años del decenio de 1970, inmediatamente después de que el Acuerdo de Washington pusiera fin al sistema de tipo de cambio fijo de Bretton Woods, y a mediados de los años setenta, en parte como consecuencia del alza de los precios del petróleo. A mediados de los años ochenta se vivió un período más largo y más pronunciado de desequilibrios, cuando la economía estadounidense se recuperó de su recesión más profunda de la posguerra y el dólar se apreció fuertemente frente a las principales monedas. En todos estos episodios, las exportaciones facilitaron notablemente el ajuste para recuperar el equilibrio de la cuenta corriente. Las exportaciones nominales de los Estados Unidos crecieron con fuerza en cada uno de esos momentos, más del 40 por ciento en 1973 y cerca del 30 por ciento en 1979 y 1988. Al mismo tiempo, el crecimiento de las importaciones disminuyó en todos ellos, aunque no cayó bruscamente hasta el último proceso de ajuste. Más allá del caso de los Estados Unidos, el estudio de Freund (2000) de 25 procesos de recuperación de los desequilibrios por cuenta corriente en países industrializados entre 1980 y 1997 pone en evidencia que el crecimiento de las exportaciones formaba parte, generalmente, del proceso de ajuste.

Gráfico 7
Evolución de los ajustes anteriores de la cuenta corriente de los Estados Unidos, 1970-1991
(Porcentaje)



Fuente: FMI, Perspectivas de la economía mundial (base de datos), septiembre de 2006.

Actualmente, los ajustes de los grandes desequilibrios por cuenta corriente son procesos complejos. La rapidez y los efectos económicos dependen de muchos factores. ¿En qué medida el ajuste tiene lugar en forma de cambios de la valoración de los activos? ¿En qué medida en forma de una reducción de la absorción? ¿En qué medida en forma de reorientación del gasto? También será importante el grado de coordinación internacional entre las autoridades financieras y del Banco Central para conseguir un entorno normativo favorable. En consecuencia, el examen anterior no debe ser considerado como una simplificación de las dificultades existentes. Por poner un ejemplo concreto, la hipótesis del aterrizaje suave exige que la aceleración del crecimiento de las exportaciones de los Estados Unidos esté acompañada de un aumento de la demanda de sus productos en el resto del mundo. Para ello deberían tomarse medidas adecuadas respecto de los tipos de cambio y los precios de los activos y los productos. Un sistema de comercio más liberal también facilitaría este ajuste. El hecho de que en otras ocasiones hayan tenido lugar procesos suaves de ajuste puede resultar tranquilizador, aunque desde luego la historia no ofrece garantía alguna para el futuro.

Más allá de las consecuencias para el crecimiento futuro del comercio mundial, la amenaza más inmediata para el comercio que plantean los desequilibrios mundiales es el impulso que han dado al proteccionismo comercial. Existe la tentación de explicar el desequilibrio como consecuencia de las prácticas comerciales desleales más que de las diferencias entre los países en la esfera del ahorro y la inversión. Por ello, las soluciones propuestas invocan medidas proteccionistas. Pero lo cierto es que esas medidas afrontan los síntomas más que las causas de los desequilibrios. Este tipo de debate de políticas desvirtúa la percepción pública sobre la conveniencia de intensificar la liberalización del comercio, como la que se está debatiendo en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales. Como se señaló anteriormente, los desequilibrios sostenidos por cuenta corriente son principalmente un fenómeno macroeconómico. El ajuste, cuando se produce, necesita un entorno normativo internacional favorable y la culminación satisfactoria de las negociaciones comerciales multilaterales en curso supondría un paso importante en esa dirección.

BIBLIOGRAFÍA

Bernanke, B. S. (2005) 'The global saving glut and the U.S. current account deficit', alocución en la Sandridge Lecture, Virginia Association of Economics, Richmond, Virginia, 10 de marzo.

Blanchard, O. y Giavazzi, F. (2002) 'Current account deficits in the Euro area: the end of the Feldstein-Horioka puzzle?', *Brookings Papers on Economic Activity 2002 2:* 147-209.

Clarida, R. H. (2006) *G7 Current Account Imbalances: Sustainability and Adjustment,* Chicago: University of Chicago Press.

Dooley, M. P., Folkerts-Landau, D. y Garber, P. (2006) 'Direct investment, rising real wages and the absorption of excess labor in the periphery' en Clarida, Richard H. (ed.) *G7 Current Account Imbalances: Sustainability and Adjustment,* Chicago: University of Chicago Press.

Feldstein, M. y Horioka, C. (1980) 'Domestic savings and capital flows', *Economic Journal* 90: 314-329.

Freund, C. (2000) 'Current account adjustment in industrialized countries', *International Finance Discussion Papers* No. 692, New York: Board of Governors of the Federal Reserve System.

Freund, C. y Warnock, F. (2006) 'Current account deficits in industrial countries: the bigger they are, the harder they fall?', en Clarida, Richard H. (ed.) *G7 Current Account Imbalances: Sustainability and Adjustment,* Chicago: University of Chicago Press.

Lerner, A. P. (1936) 'The symmetry between import and export taxes', *Economica* 3, 11: 306-313.

Obstfeld, M. y Rogoff, K. (1996) *Foundations of International Macroeconomics,* Cambridge: MIT Press.

— (2001) 'Six major puzzles of international macroeconomics', en Bernanke y Rogoff (eds.) *NBER Macroeconomics Annual 2000,* Cambridge: MIT Press.

— (2006) 'The unsustainable U.S. current account position revisited', en Clarida, Richard H. (ed.) *G7 Current Account Imbalances: Sustainability and Adjustment,* Chicago: University of Chicago Press.

II SEIS DECENIOS DE COOPERACIÓN COMERCIAL MULTILATERAL: ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?

A INTRODUCCIÓN

El 1º de enero de 2008, el sistema multilateral de comercio celebrará su sexagésimo aniversario. El Informe sobre el Comercio Mundial de 2007 marca la ocasión con una mirada retrospectiva a lo que se ha aprendido en esos seis decenios de cooperación comercial internacional. En él se tratan de identificar tanto las lecciones que han de extraerse de la experiencia pasada como la naturaleza de los retos venideros. Para abordar esas cuestiones, el Informe adopta un criterio ecléctico, basado en las publicaciones económicas y la historia económica, las relaciones internacionales o determinados enfoques jurídicos. El Informe tiene por objeto explorar las lecciones que se derivan de la rica historia de cambios y adaptaciones institucionales del sistema multilateral.

Se trata de una empresa ambiciosa, lo que es una de las razones por las que el Informe no pretende ser exhaustivo. Aunque la selección de temas, especialmente en la sección 4, refleja un intento por abarcar los logros más importantes del sistema multilateral de comercio y los desafíos que éste afronta, es evidente que varias esferas básicas –en especial las de los servicios y la propiedad intelectual– no han recibido la atención que merecen. Cabe también señalar que este Informe adopta una perspectiva de largo plazo por lo que respecta a los logros y problemas del sistema, y no trata de analizar o examinar las negociaciones de Doha en curso.

La primera sección principal (sección B) comienza con un breve examen histórico de la cooperación comercial internacional a finales del siglo XIX y en la primera mitad del XX. El resto de esa sección se distancia de los acontecimientos para centrarse en lo que las publicaciones de carácter teórico podrían enseñarnos sobre las razones que inducen a las naciones a cooperar unas con otras en cuestiones comerciales. El examen de las publicaciones comienza con un análisis de la teoría económica en materia de acuerdos comerciales. A ello sigue un examen de las relaciones internacionales y de los criterios jurídicos aplicables a la cooperación. La manera en que las teorías analizan la cooperación entre distintas naciones se trata por separado. El examen trata de demostrar que a pesar de las diferencias de sus enfoques metodológicos, esos distintos marcos conceptuales tienen en común algunas características interesantes. También aportan diversas percepciones de lo que podría constituir el motor de la cooperación.

La sección C, partiendo de los argumentos que justifican la cooperación comercial, se centra en la manera en que los beneficios derivados de esa cooperación pueden afianzarse y salvaguardarse. La sección empieza con un análisis de las razones por las que los gobiernos parecen estar dispuestos a ceder autoridad a instituciones internacionales como el GATT/OMC, así como de la función que esas instituciones desempeñan en la esfera de la cooperación comercial. También aquí se tienen en cuenta criterios económicos y no económicos para el estudio de las instituciones formales. La sección analiza después con más detalle la mecánica y estructura de los arreglos destinados a promover y proteger la liberalización del comercio. Se dedican distintas subsecciones a la reciprocidad y la no discriminación, la antielusión y la manera de afianzar los beneficios de la liberalización, el papel de las disposiciones sobre medidas especiales para hacer frente a situaciones imprevistas, los mecanismos de aplicación y la función de los procedimientos de solución de diferencias, así como la manera en que la transparencia y la vigilancia pueden contribuir a fortalecer los cimientos de la cooperación internacional.

Mientras que los dos secciones anteriores analizan los acuerdos comerciales en general, sin centrarse concretamente en el GATT/OMC, en la sección D se examina el sistema multilateral de comercio consagrado en el GATT/OMC. Esta sección comienza con una relación histórica del nacimiento y evolución del GATT y su transformación final en la OMC. A ello siguen seis subsecciones donde se examinan diversas cuestiones de especial importancia. En la subsección 2 se evalúa la magnitud de las reducciones arancelarias en los primeros años del GATT, tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. En la subsección 3 se examina la evolución del sistema de solución de diferencias. A ello sigue un análisis del desarrollo de la institución en el contexto de la constante necesidad de dar cabida a un número de miembros cada vez mayor y más diverso. La atención se centra aquí en el trato especial y diferenciado y los problemas que plantea la satisfacción de las necesidades e intereses de los países en desarrollo en el marco del sistema. La subsección 5 está dedicada al regionalismo, no sólo como complemento de la

cooperación multilateral sino también como desafío sistémico. La evolución del proceso de adopción de decisiones en el GATT y la OMC es objeto de la subsección 6. El examen abarca tanto los procedimientos de trabajo internos como la participación de agentes no estatales externos. Por último, en la subsección 7 se estudia la manera en que los gobiernos determinan el contenido de la agenda comercial en el marco de la OMC y se consideran los retos que plantea la definición de las esferas de política sobre las que los gobiernos deciden negociar. En la sección H figuran las conclusiones, se ponen de relieve algunos de los problemas que afronta el sistema multilateral de comercio y se hace referencia a varios otros que probablemente se plantearán en el futuro.

B LA ECONOMÍA Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL

1. EL CONTEXTO HISTÓRICO DEL FRACASO DE LA COOPERACIÓN COMERCIAL EN EL PERÍODO DE ENTREGUERRAS

a) La política comercial antes de la Primera Guerra Mundial (1860-1914)

El auge y la decadencia del libre comercio en el siglo XIX y sus consecuencias económicas y políticas siempre han intrigado a los historiadores y economistas. En los tiempos difíciles que siguieron a la Primera Guerra Mundial, en los que hubo que reconstruir las relaciones comerciales internacionales, la segunda mitad del siglo XIX, marcada por el libre comercio entre los países europeos, se veía como una edad de oro. En ella, el desarrollo económico generalizado, impulsado por la industrialización y el cambio tecnológico, estuvo acompañado de la expansión del comercio sustentada en una red de tratados comerciales bilaterales, el primero de los cuales fue el tratado anglo-francés (Cobden-Chevalier) de 1860, que provocó la firma de otros tratados entre países europeos. Las reducciones arancelarias recíprocas convenidas bilateralmente, junto con la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida (NMF) incondicional contenida en los tratados, se tradujeron en niveles arancelarios históricamente bajos, en particular para los productos agropecuarios. Este período de comercio sin trabas en Europa se prolongó durante casi dos decenios, hasta 1879, año en que comenzó a declinar gradualmente hasta desaparecer completamente con el estallido de la Primera Guerra Mundial.[1]

i) La aparición en Europa de un sistema multilateral de comercio con aranceles reducidos

A la luz de la evolución posterior de las relaciones comerciales internacionales, es interesante señalar que ninguna conferencia multilateral ni institución internacional sustentó la red *de facto* de acuerdos comerciales multilaterales no discriminatorios que se formó a partir de los tratados bilaterales suscritos entre las principales naciones comerciales a finales del siglo XIX. Tales acuerdos no constituyeron, sin embargo, un sistema mundial de comercio con bajos niveles de protección, dado que los Estados Unidos y los países de América Latina aplicaron una política de aranceles elevados durante todo el período. Además, el comercio entre las potencias coloniales y los territorios que controlaban era en gran medida de carácter bilateral y basado principalmente en factores políticos, lo que ocasionaba a menudo un cierto nivel de discriminación en las políticas comerciales y marítimas. China y el Japón, que en la primera mitad del siglo XIX eran economías cerradas, fueron obligadas a abrir sus mercados al comercio internacional entre 1840 y 1860.[2]

La segunda mitad del siglo XIX estuvo marcada por la difusión de la Revolución Industrial en el continente europeo, los Estados Unidos y el Japón. La multiplicación de las innovaciones permitió la aparición en el mercado de nuevos productos industriales más baratos y redujo considerablemente el costo de las comunicaciones y el transporte. Gracias al telégrafo, el ferrocarril y la navegación a vapor, el transporte internacional no sólo comenzó a ser más barato sino también más seguro y más rápido. Los mercados de productos al por mayor, inaccesibles hasta entonces a causa de los precios prohibitivos del transporte, comenzaron a estar cada vez más al alcance de los comerciantes y estimularon la producción en las regiones de reciente colonización europea. Estas nuevas oportunidades atrajeron inversiones extranjeras e inmigrantes, lo que aceleró la integración de los mercados a escala mundial. Aunque fue el sector agrícola en el Reino Unido y en el continente europeo el primero en experimentar la repercusión de la integración de los mercados, con la difusión de la industrialización también aumentó la competencia entre los sectores industriales de los países europeos.

[1] Para una descripción detallada de la evolución de la política comercial entre 1850 y 1913, véase Bairoch (1976), Bairoch (1989), Baumont (1952), Frieden (2006), Kindleberger (1975), Lal (2006), O'Rourke (2007), O'Rourke y Williamson (1999), Thorn (1970) y Woodruff (1971).

[2] China fue obligada a firmar los tratados de Nanjing (1848) y Tianjing (1848) y la Convención de Beijing (1860), que situaron su régimen arancelario bajo control de las potencias extranjeras. También el Japón sufrió presiones a partir de 1854 para que concertara una serie de tratados comerciales con los Estados Unidos y las principales potencias europeas (con los Estados Unidos, el Reino Unido y Rusia en 1854, y con Francia, Holanda y Prusia en 1861).

A lo largo del siglo XIX, las ventajas del libre comercio fueron objeto de un encendido debate teórico y político. Mientras que las políticas mercantilistas caían en el descrédito, las prescripciones de los economistas clásicos como Adam Smith y David Ricardo en favor del comercio sin restricciones eran criticadas por otros autores como el americano Alexander Hamilton y el alemán Friedrich List, que preconizaban la intervención del Estado y la adopción de una política comercial que protegiera a la industria nacional incipiente. La respetabilidad intelectual de la protección de la industria incipiente alcanzó su punto más alto cuando John Stuart Mill, el destacado economista de mediados del siglo XIX, la defendió en su obra principal "Principios de Economía Política". Sin embargo, ni Friedrich List ni John Stuart Mill recomendaron la protección del sector agrícola en ningún país, ni se mostraron partidarios del proteccionismo en Gran Bretaña, que era en ese momento la principal nación industrial. Robert Torrens desarrolló ideas similares a la del arancel óptimo, concepto según el cual la protección puede mejorar el bienestar nacional en determinadas condiciones. El argumento contrario a ese razonamiento más poderoso es el del probable fracaso del Gobierno, pues un gobierno no tiene ni la perspicacia ni la información necesarias para determinar qué industrias merecen ser respaldadas y además, en muchos casos, carece de la fortaleza y la independencia necesarias para limitar la protección a los sectores cuya protección podría incrementar el bienestar nacional.

El Reino Unido desempeñó una función crucial de liderazgo en la experiencia europea. Las leyes de cereales fueron derogadas en 1846 y se tomaron otras medidas para abrir la economía al comercio, como la conclusión de tratados comerciales bilaterales.[3] A mediados del siglo XIX, el Reino Unido era sin discusión el líder tecnológico del proceso de industrialización, especialmente en la industria textil. Era el principal exportador e importador del mundo y poseía la mayor flota comercial.[4] La libra esterlina era la moneda más utilizada y aceptada en el mundo y el Reino Unido era el país con un mayor volumen de inversión en el extranjero. La moneda británica y los mercados financieros de Londres eran los elementos esenciales del patrón oro, que se había ido imponiendo con gran rapidez desde 1872.[5] Desde el fin de las guerras napoleónicas y el Congreso de Viena, había comenzado en el Reino Unido un período de estabilidad política sin precedentes en el interior y en sus relaciones con sus vecinos europeos. Con su industria competitiva, buscaba mercados de exportación y, a cambio, estaba dispuesto a aceptar productos agrícolas y materias primas en gran escala. El desarrollo de las fuentes de suministro de ultramar se sustentó en buena medida en las exportaciones de capital y en la inmigración.

¿Por qué otros países europeos siguieron el ejemplo del Reino Unido reduciendo sustancialmente sus obstáculos al comercio? En primer lugar, la política comercial en Europa era un componente de unos regímenes nacionales de política económica más liberales y orientados al mercado.[6] En segundo lugar, el Reino Unido era el mayor mercado de importación y aun cuando los obstáculos al comercio fueran escasos, la perspectiva de reducirlos aún más y de consolidarlos mediante un tratado era un objetivo interesante. En el marco del tratado Cobden-Chevalier, Francia tenía garantizada la entrada libre de derechos de una gama de productos manufacturados, la reducción del 80 por ciento de los derechos para el vino y la exención del impuesto británico de exportación sobre el carbón. Por su parte, el Reino Unido obtenía la supresión de las prohibiciones de importación en Francia y su sustitución por aranceles (con un límite máximo del 30 por ciento *ad valorem*).[7] Una vez que Francia y el Reino Unido hubieron llegado a un acuerdo, se sucedió un aluvión de acuerdos en toda Europa. El Reino Unido ya aplicaba antes de 1860 sus aranceles (bajos y principalmente de carácter fiscal) sobre una base

[3] La derogación de la Ley de Navegación en 1849 fue otro paso importante en la liberalización del comercio de Gran Bretaña.

[4] El Reino Unido representaba por sí sólo alrededor de la quinta parte del comercio mundial (véanse los cuadros 1 y 2 del apéndice).

[5] Entre 1872 y 1879, nueve países comenzaron a aplicar y garantizar la paridad oro en su tipo de cambio (Alemania (1872); Dinamarca, Noruega y Suecia (1873); Países Bajos (1875); Bélgica, Francia y Suiza (1876) y los Estados Unidos (1879); Frieden (2006: 6).

[6] Bairoch (1976: 57) reproduce una carta de Napoleón III a su Ministro de Estado, fechada el 5 de enero de 1860, en la que expone su amplio programa económico, que incluía el apoyo a la industria mediante la reducción de los aranceles a la importación de las materias primas y el impulso de la competencia en el sector industrial suprimiendo varias restricciones internas.

[7] Véase Bairoch (1989). En 1860, el Reino Unido registró un abultado déficit comercial bilateral con Francia, que en ese momento importaba pocos productos manufacturados. La parte correspondiente a este tipo de productos en las importaciones de mercancías de Francia era tan sólo del 3 por ciento en 1860.

NMF incondicional y esa cláusula se mantuvo en el tratado Cobden-Chevalier.[8] Según Kindleberger (1989), el ejemplo del tratado Cobden-Chevalier contribuyó a vencer a las fuerzas proteccionistas en Prusia y condujo a la firma de un tratado comercial entre la Zollverein y Francia en 1865. El Gobierno prusiano confiaba en mejorar las relaciones con Francia y conseguir apoyo para su política exterior en relación con la cuestión danesa y el aislamiento de Austria.[9] En el caso de Italia, los intereses de los exportadores de productos agropecuarios en la región del Piamonte fueron un factor importante en la adopción de una política de libre comercio. Otras economías europeas más pequeñas suscribieron acuerdos comerciales con Francia, mejorando de esa forma el acceso de sus productores al mercado francés, que mantenía todavía importantes obstáculos arancelarios, y contribuyendo a la creación de una zona de aranceles bajos en Europa.

ii) El declive del libre comercio en Europa, 1879-1914

La red europea de tratados comerciales comenzó a desintegrarse cuando llegó el momento de renovar los tratados comerciales iniciales en un clima político y económico distinto. Durante la gran depresión registrada en Europa entre 1873 y 1896, los precios de los productos objeto de comercio internacional disminuyeron sistemáticamente, con una caída de un tercio a lo largo del período.[10] Mientras que el Reino Unido siguió firmemente decidido a mantener sus principios de libre comercio y su política de aranceles bajos hasta la Primera Guerra Mundial, los países de la Europa continental, donde la agricultura tenía un peso importante y los sectores industriales tenían un menor nivel de desarrollo, comenzaron a aumentar los aranceles.

Aunque es cierto que la tendencia a un nivel más elevado de protección respondió a distintos factores, uno de los más decisivos fue la depresión derivada de la crisis agrícola en Europa continental. Al concluir la guerra civil en los Estados Unidos (1861-1865), la producción de cereales se recuperó en ese país y las exportaciones experimentaron un fuerte crecimiento. Aprovechando el descenso de los costos de transporte, otras zonas de colonización europea en ultramar también comenzaron a aumentar su producción y la entrada en Europa de cereales procedentes de países de ultramar dio lugar a un descenso generalizado de los precios.[11] Los cultivadores de trigo europeos, que habían abastecido al mercado británico durante la guerra civil de los Estados Unidos, perdieron rápidamente ese mercado en beneficio de los proveedores estadounidenses cuando concluyeron las hostilidades. Woodruff (1971) considera que "ante el gran aumento de la producción mundial de cereales que se produjo desde el decenio de 1870 hasta el final del siglo, el precio del trigo disminuyó de alrededor de 1,50 dólares EE.UU. por bushel en 1871 a 86 centavos en 1885; un decenio más tarde, en 1894, el precio estaba en torno a los 70 centavos".[12] Según Bairoch (1989), la entrada de cereales contribuyó a reducir el crecimiento de la producción agrícola en la Europa continental y los ingresos de los agricultores. La agricultura todavía empleaba a más de la mitad de la población activa en esos países (frente al 22 por ciento en Gran Bretaña cuando se derogaron las leyes de cereales en 1846).

La disminución de los ingresos de los agricultores hizo descender la demanda de bienes de consumo e inversión, lo cual incidió negativamente en otros sectores. La reducción de la demanda interna no se vio plenamente compensada por otros acontecimientos favorables como el aumento real de los ingresos de los trabajadores industriales (por la disminución del costo de vida) o de las exportaciones de productos manufacturados. Es posible que los factores monetarios, en forma de una menor liquidez a escala internacional, tuvieran también una importancia considerable después de que se hubiera producido la fiebre del oro en California y Australia.[13]

8 Con anterioridad a la derogación de las leyes de cereales, el arancel del Reino Unido de 1842 contenía tipos arancelarios preferenciales para sus colonias en la quinta parte de sus 1.825 líneas arancelarias (Nolde, 1932: 101).

9 Cabe recordar que en la liberalización del comercio entre los países había un paralelismo importante dentro de algunos de ellos. Tras el Congreso de Viena de 1815, en el interior de las fronteras alemanas de 1871 existían más de 20 entidades comerciales, que siguieron un proceso gradual de integración a través de la formación y la posterior fusión de la Norddeutsche y la Süddeutsche Zollverein. En Italia, la unificación nacional también dio lugar a la desaparición de entidades comerciales autónomas independientes.

10 Véase Lewis (1981), cuadros 3 y 4.

11 Tras la difusión de las técnicas de refrigeración los precios de la carne registraron un descenso similar.

12 Véase Woodruff (1971: 662).

13 Véase Baumont (1952).

La exigencia de los grupos de presión del sector agrario de mayor protección frente a los productos muy competitivos procedentes de ultramar indujo a recabarla también a otros sectores como el del hierro y el acero y la industria textil. La medida más destacada hacia una política comercial más proteccionista en Europa fue el incremento de los aranceles en Alemania mediante una ley arancelaria adoptada en 1879.[14] La aplicación de una política comercial más proteccionista en Alemania no se debió únicamente a los productores nacionales, sino también a los intereses del Gobierno. El Canciller Bismarck (que antes había defendido el libre comercio) se sumó a las fuerzas proteccionistas y las cohesionó con la esperanza de que el incremento de los aranceles permitiera aumentar los ingresos del Gobierno central.

Durante el período comprendido entre 1890 y 1913 se acentuó aún más el proteccionismo de la política comercial en la Europa continental. El punto de inflexión podría establecerse en 1892, cuando expiró más de la mitad de los 53 tratados comerciales firmados por países europeos y los sentimientos nacionalistas eran más fuertes. La adopción en Francia del denominado Arancel Méline[15] brindó una protección adicional al sector agrícola nacional y reforzó los impulsos proteccionistas en todo el continente. Además de aumentar los tipos, se elaboraron listas arancelarias más detalladas y complejas. La introducción de listas con tipos máximos y mínimos aumentó la incertidumbre para los comerciantes. Los aranceles mínimos se reservaron en Francia a los países que habían suscrito un tratado bilateral, pero quedaron sujetos a los cambios que pudiera decidir el Parlamento francés. En consecuencia, al contrario de lo ocurrido con los aranceles convencionales aplicados en los tratados comerciales anteriores, no se podía garantizar la estabilidad de los tipos arancelarios durante la vigencia del tratado. Si bien es cierto que el mayor nivel de detalle de las listas arancelarias se debía en parte a que se comerciaba con una mayor variedad de productos, en particular productos manufacturados, ese mayor nivel de detalle en las especificaciones se utilizaba en algunos casos como instrumento proteccionista para discriminar a los productos extranjeros competidores.

El incremento de los obstáculos al comercio en Europa dio lugar a una reorientación de las corrientes comerciales. Las potencias coloniales europeas fortalecieron sus vínculos comerciales con los territorios que controlaban, que se habían convertido en mercados y fuentes de suministro de mayor interés gracias a la disminución de los costos de transporte, el fuerte crecimiento demográfico derivado de la migración y el aumento de la inversión extranjera.

Cuando las fuerzas proteccionistas se impusieron en muchos países, los gobiernos pudieron alegar el comportamiento de otros para justificar las restricciones que ellos mismos aplicaban al comercio. El cambio de la política comercial alemana en 1879 se había justificado con el argumento de que los Estados Unidos mantenían aranceles elevados sobre los productos manufacturados (Bairoch, 1976: 59). Durante ese período también cambió el tamaño relativo de algunas economías nacionales, que en conjunto menoscabaron la posición dominante del Reino Unido. En primer lugar, el auge de los Estados Unidos se hizo sentir cada vez más en las relaciones comerciales internacionales.[16] En segundo término, se estaban reforzando los sentimientos nacionales, especialmente en los países recientemente unificados: Alemania (1871) e Italia (1870). Estos países trataban de ponerse a la altura del Reino Unido no sólo desde el punto de vista industrial, sino también en la política internacional, compitiendo por las colonias. La rivalidad creciente entre las principales naciones comerciantes sólo se pudo contener parcialmente, por ejemplo en la Conferencia de Berlín sobre las colonias. En Francia existía una fuerte animosidad contra Alemania a causa de los territorios perdidos (Alsacia y Lorena) tras la guerra de 1870-1871. En los dos decenios anteriores a la Primera Guerra Mundial estallaron varias guerras arancelarias, provocadas generalmente por la adopción de un nuevo arancel más proteccionista o por la renegociación de los

[14] Bairoch (1989) afirma que Austria, España y Rusia precedieron a Alemania en la aplicación de una política comercial más restrictiva, con la adopción de varias medidas en el año 1877.

[15] Méline era el Ministro de Agricultura de Francia y un firme partidario del arancel.

[16] La participación de los Estados Unidos en las exportaciones mundiales aumentó del 7,9 por ciento en 1870 al 14,1 por ciento en 1900 (véase el cuadro 1 del apéndice).

acuerdos bilaterales.[17] Cuando expiraba un tratado se solían aumentar temporalmente los aranceles con el fin de ganar capacidad negociadora.

Es preciso mencionar otros aspectos importantes de la política comercial. Se adoptaron nuevos instrumentos de política en forma de medidas antidumping y primas a la exportación (subvenciones). Después de la celebración de varias conferencias internacionales se firmó en 1902 el primer acuerdo internacional sobre productos básicos, el convenio de Bruselas sobre el azúcar. Su finalidad era regular la producción y el comercio mundiales de este producto.

La inobservancia cada vez mayor del principio NMF se podía apreciar también en el establecimiento de acuerdos comerciales preferenciales, como los que firmaron los miembros del Commonwealth británico.[18] A pesar de que antes de la Primera Guerra Mundial se generalizaron las medidas proteccionistas tanto en Europa continental y los Estados Unidos[19], como en la Argentina y otros países, el comercio mundial siguió creciendo con rapidez.[20] Entre los factores que compensaron los efectos negativos de estas medidas proteccionistas figuran la amplia aceptación del patrón oro en la última parte de este periodo, el rápido progreso tecnológico, que continuó reduciendo los costos del transporte, y un marcado incremento de las corrientes migratorias y de la inversión extranjera. Por último, la recuperación de los precios de las mercancías objeto de comercio internacional a partir de 1896 atenuó la incidencia ad valorem de los derechos específicos.

b) La crisis de la política comercial en el período de entreguerras, 1918-1939

Durante la Primera Guerra Mundial, las relaciones comerciales internacionales basadas en las transacciones comerciales privadas dejaron paso a un estrecho control de los gobiernos, al destinarse la producción a sustentar el esfuerzo nacional de guerra. Los bloqueos marítimos y los submarinos restringieron el comercio con ultramar y se generalizaron los niveles arancelarios elevados, las restricciones cuantitativas y las prohibiciones de exportación e importación, así como los controles cambiarios. En la conferencia económica de los países aliados de 1916, Gran Bretaña, Francia e Italia afirmaron que cuando concluyera la guerra no seguirían dispensando el trato NMF a su enemigo alemán, sino que se concederían mutuamente preferencias arancelarias. En cambio, el Presidente de los Estados Unidos Wilson declaró en su programa de Catorce Puntos que había formulado para el período de posguerra que en la medida de lo posible habría que eliminar todas las barreras económicas y que debería establecerse la igualdad de condiciones comerciales entre todas las naciones que aceptaran la paz.[21]

Los cambios territoriales acaecidos en la Europa continental dieron lugar a la aparición de numerosos Estados y entidades comerciales nuevos (en general, economías predominantemente agrícolas), que aspiraban a consolidar su independencia recientemente conquistada y utilizaban la política arancelaria para promover sus sectores industriales incipientes. La división de la Austria de los Habsburgo en seis Estados independientes[22] ocasionó la desintegración de un mercado único en seis territorios aduaneros

17 Francia protagonizó varios graves conflictos arancelarios con Italia (1987-1910) y Suiza (1893-1895). Alemania también los tuvo con Rusia (1893), España (1894-1896) y el Canadá (1894-1910), y Austria con varios países balcánicos (por ejemplo, Rumania).

18 El Canadá en 1897, Nueva Zelandia y Sudáfrica en 1903 y Australia en 1907 introdujeron preferencias imperiales (Nolde, 1932: 103).

19 El Arancel McKinley de 1890 quedó en parte sin efecto con la aprobación de la Ley Arancelaria Wilson-Gorman de 1894. Sin embargo, la Ley Dingley de 1897 "se distinguió al imponer el promedio arancelario más elevado que hubiera figurado nunca hasta ese momento en una ley arancelaria de los Estados Unidos" (Dobson, 1976). El Arancel Payne Aldrich de 1909 apenas cambió la situación, pero la Ley Arancelaria Underwood de 1913 redujo sustancialmente los tipos arancelarios, que no obstante siguieron siendo elevados con arreglo a los niveles europeos.

20 Según Lewis (1981), el crecimiento nominal y real del comercio mundial de mercancías sólo fue ligeramente más alto en el período 1860-1880 que en el período subsiguiente de 1880-1913.

21 Para una descripción más detallada de la evolución de la política comercial en el período de entreguerras véase Comité de Comercio e Industria (1925), Frieden (2006), Kindleberger (1989), Irwin (1993), O'Rourke (2007), Sociedad de Naciones (1942) y (1945), Liepmann (1938) y Rappard (1938).

22 Austria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y Yugoslavia.

distintos y la desaparición de la estructura de producción del período de preguerra. Alemania había perdido en el este territorios de los que procedía una gran parte de su producción cerealera y que eran mercados para sus productos industriales. En su frontera occidental, Alsacia y Lorena, dos importantes regiones productoras de carbón y acero, volvieron a manos de Francia. A raíz de la guerra civil y la revolución, Rusia perdió territorios en el oeste y la Unión Soviética se convirtió en una economía de planificación central autárquica en la que el comercio exterior tenía mucha menos importancia. Los cambios territoriales también provocaron importantes desplazamientos de población en toda Europa.

Pese a la creación de la Sociedad de Naciones en 1920 y a las varias conferencias internacionales que ésta patrocinó, la voluntad de cooperación internacional siguió siendo limitada.23 Esto se debió, en parte, al hecho de que no se afrontaron en la forma adecuada las consecuencias económicas de la guerra (en particular, las reparaciones, las deudas de guerra entre los aliados y los tipos de cambio poco realistas). Los Estados Unidos, que se habían convertido en el mayor acreedor y la economía más fuerte del mundo, se resistían a jugar un papel internacional acorde con su poder y no deseaban adherirse a la Sociedad de Naciones, cuya creación habían patrocinado. A nivel interno, la intervención de los gobiernos en los asuntos económicos se intensificó después de la guerra. Esto se debió en parte a la generalización de parlamentos más representativos y al cambio de la opinión pública, que esperaba de los gobiernos que garantizaran una mayor protección social y el pleno empleo.

Sin embargo, el reto más importante, subestimado en la mayoría de los casos, era la forma de hacer frente a la profunda alteración de la estructura de la producción y el comercio causada por la guerra. Antes de que estallara el conflicto, las grandes potencias europeas desarrollaban una intensa actividad comercial entre ellas y su comercio con ultramar consistía en la exportación de productos manufacturados y la importación de productos agrícolas y otros productos primarios. El comercio de productos manufacturados entre los países europeos había ido aumentando a medida que los últimos países en iniciar el proceso de industrialización habían alcanzado el nivel del Reino Unido y habían llegado a superarle en sectores nuevos como los de los productos químicos y la industria electrotécnica.

La guerra absorbió la mayor parte de los recursos nacionales en los países europeos participantes en las hostilidades. Ello provocó la contracción de las exportaciones, que se vieron aún más recortadas por las restricciones al comercio y al transporte, que culminaron en auténticos bloqueos impuestos con medios militares. La perturbación de las corrientes comerciales tradicionales redujo y modificó radicalmente la especialización que prevalecía en la economía mundial y por razones de seguridad nacional se impuso la autarquía en sectores clave de la agricultura y las materias primas.

La autodestrucción de Europa en la Primera Guerra Mundial fue un estímulo extraordinario para las economías no europeas. No sólo aumentó la demanda de exportación de materias primas y productos agropecuarios, sino que la disminución de las importaciones de manufacturas procedentes de Europa se tradujo en la expansión de la industria manufacturera en regiones extraeuropeas. Cuando cesaron las hostilidades no fue posible recuperar la estructura internacional de producción y comercio del período de preguerra, porque existían nuevas capacidades de producción agrícola a escala mundial, que contribuyeron al descenso pronunciado de los precios desde el nivel máximo alcanzado en el período inmediatamente posterior a la guerra.

Los gobiernos y las poblaciones de Europa tenían muchas dificultades para aceptar la pérdida de riqueza e ingresos derivada de la guerra y mantenían expectativas poco realistas sobre la forma en que las reparaciones de guerra compensarían sus deudas con otros aliados y contribuirían a la reconstrucción de sus economías. Era extremadamente difícil determinar tipos de cambio realistas, al no haber seguridad sobre la forma de satisfacer la deuda de guerra y de contener la inflación interna una vez se levantaron los numerosos controles de precios. Como esas cuestiones monetarias no se afrontaron en la forma

[23] Las conferencias más importantes fueron la Conferencia Financiera Internacional de Bruselas de 1922, la Conferencia de Génova de 1922, la Conferencia Económica Mundial de Ginebra de 1927 y la Conferencia Monetaria y Económica de Londres de 1933.

debida, en los dos decenios posteriores a la Primera Guerra Mundial se registraron numerosos problemas de hiperinflación y fuertes ajustes del tipo de cambio.[24]

i) Las políticas arancelarias en el período de entreguerras

La ausencia de un plan general o de un enfoque internacional coordinados para suprimir los controles establecidos en tiempo de guerra y facilitar la transición a una economía mundial ordenada durante la posguerra creó una situación de incertidumbre y desconfianza entre las naciones, que derivó en inestabilidad política. La alarmante situación económica de la mayor parte de los países europeos y la fragilidad de la situación política interna en muchos de ellos (especialmente en Alemania, la principal economía de Europa Central), unidas a la inestabilidad monetaria hacían que resultara muy difícil para los gobiernos aceptar reducir los obstáculos al comercio. Por el contrario, ante la escasez habida durante la guerra, a muchas industrias se les atribuyó una importancia estratégica y se les otorgó una protección especial al acabar la contienda. Ejemplos de ello son algunas partes de la industria química y la industria de la maquinaria eléctrica en los Estados Unidos y el Reino Unido (por medio del Arancel Fordney-McCumber de 1922 y la Ley de Salvaguardia de las Industrias de 1921, respectivamente).[25]

Según los cálculos de la Sociedad de Naciones, los aranceles aplicados a los productos manufacturados en 1925 eran más elevados que en 1913 en la mayor parte de los países (cuadro 1). Cabe señalar que los países que habían pasado a ser acreedores, en particular los Estados Unidos (pero también la Argentina, Australia, el Canadá y la India) aumentaron los aranceles o los mantuvieron muy elevados según los parámetros internacionales.[26] La política comercial se caracterizó también por el importante aumento de los márgenes arancelarios preferenciales en los países del Commonwealth.[27] En algunos casos, la tendencia al incremento de los aranceles que se manifestó en los primeros años del decenio de 1920 contrarrestó en cierta medida la eliminación de algunos obstáculos no arancelarios establecidos durante la guerra. En 1920 ya se habían eliminado casi por completo las prohibiciones, las restricciones cuantitativas y los controles de cambios del tiempo de guerra en América del Norte, Bélgica, Gran Bretaña, los Países Bajos y los países escandinavos, pero la eliminación fue más lenta en otras partes de Europa. Para restablecer la vinculación entre el comercio y la producción existente anteriormente, el comercio de Europa Central consistía en gran medida en un comercio intergubernamental de trueque que fue sustituido gradualmente por una combinación de prohibiciones y sistemas de licencias.

24 Véase Williams (1947) y Horowitz (2004).

25 El Reino Unido prohibió la importación de tintes, ya que la dependencia del suministro alemán de este producto había resultado problemática durante la guerra.

26 Según una estimación de la Sociedad de Naciones, los Estados Unidos eran, junto con España, uno de los países con niveles arancelarios más elevados en 1925.

27 Comité de Industria y Comercio (1925: 24): "El nivel de las preferencias es en general elevado y han aumentado fuertemente desde la guerra ... En este momento, esta ventaja preferencial ha aumentado en promedio al 9 por ciento *ad valorem*."

Cuadro 1
Tipos arancelarios aplicados de los principales participantes en el comercio en 1913 y 1925
(en porcentajes)

	Productos manufacturados		Todos los productos	
	1913	1925	1913	1925
Argentina	28	29	26	26
Australia	16	27	17	25
Austro-Hungría	18	-	18	-
Austria	(18)	16	(18)	12
Checoslovaquia	(18)	27	(18)	19
Hungría	(18)	27	(18)	23
Polonia [a]	(13-18)	32	(12-18)	23
Bélgica	9	15	6	8
Canadá	26	23	18	16
Dinamarca	14	10	9	6
Alemania [b]	13	20	12	12
España	41	41	33	44
Estados Unidos	44 / 25[c]	37	33 / 16[c]	29
Francia	20	21	18	12
India	4	16	4	14
Italia	18	22	17	17
Países Bajos	4	6	3	4
Reino Unido	-	5	-	4
Suecia	20	16	16	13
Suiza	9	14	7	11

[a] Alemania y Austria en 1913.
[b] Promedio del antiguo y el nuevo arancel (a partir de octubre de 1925) para 1925.
[c] Se hace referencia al Arancel Underwood aplicado en 1914.
Nota: Promedio aritmético no ponderado.
Fuente: Sociedad de las Naciones (1927), página 15.

Entre 1925 y 1927, cuando habían transcurrido casi 10 años desde el fin de las hostilidades y los tipos de cambio eran ya más estables, el comercio mundial comenzó a superar el nivel alcanzado en 1913, antes de que comenzara la guerra, y se interrumpió casi totalmente la tendencia al aumento de los aranceles. Sin embargo, no eran sólo los niveles elevados de los aranceles, sino también su inestabilidad, lo que restringía el comercio internacional. Con el fin de reaccionar con rapidez a los cambios monetarios, los gobiernos fueron habilitados para aplicar recargos o "coeficientes de aumento". El número de tratados comerciales bilaterales continuó siendo reducido hasta 1925, e incluso cuando comenzaron a aumentar siguieron siendo de corta duración.[28] Para volver a implantar un sistema comercial más estable habría sido necesario recuperar el principio NMF. La aceptación de una cláusula de la nación más favorecida en su forma incondicional se produjo en 1922 en los Estados Unidos, pero en Europa, España y Francia se resistieron a aceptarla hasta 1927/1928. La generalización de la cláusula NMF durante el decenio de 1920 no se extendió, no obstante, al trato nacional de los comerciantes o empresas extranjeros. Esto suponía que los gravámenes o reglamentos nacionales adicionales podían socavar el valor del compromiso arancelario de forma discriminatoria. Además, la no discriminación en la frontera resultaba obstaculizada en muchos casos por especificaciones arancelarias muy detalladas que limitaban la aplicabilidad a terceras partes de las reducciones arancelarias convenidas bilateralmente.

28 Según Irwin (1993), el número de países vinculados entre sí por tratados comerciales pasó de 30 en 1927 a 42 en 1928.

La brusca caída de los precios agrícolas de 1928-1929 dio al traste con la tregua arancelaria temporal de 1927-1928 y con el establecimiento de una red de tratados comerciales basados en una cláusula NMF incondicional. Alemania, Francia e Italia no tardaron en reaccionar aumentando sus aranceles agrícolas (Kindleberger, 1989: 168). Los debates del Congreso de los Estados Unidos en 1929 sobre la reforma arancelaria se centraron primero en un aumento de la protección a la agricultura, pero no tardaron en abarcar también los productos industriales. En última instancia, el Congreso aprobó la Ley Arancelaria Smoot-Hawley, que fue firmada por el Presidente Hoover y promulgada en junio de 1930. En el curso de los debates sobre esta reforma arancelaria, un millar de economistas americanos y numerosos países protestaron contra ella, sin resultado. Antes incluso de su aplicación, este acto legislativo provocó una reacción muy amplia, que contribuyó al aumento general de los aranceles. El incremento de los aranceles aplicados a productos de interés para los Estados Unidos acabó con cualquier vestigio de resistencia a las demandas de protección que pudieran subsistir.[29]

La aprobación de la Ley Smoot-Hawley y las medidas de retorsión que provocó son consideradas un ejemplo elocuente de las desastrosas repercusiones de las medidas proteccionistas unilaterales en las relaciones comerciales internacionales y en el volumen de las corrientes comerciales. Las medidas proteccionistas aplicadas de forma unilateral por la que era, en ese momento, la economía más fuerte del mundo y el principal acreedor internacional con un gran superávit comercial, no produjo los resultados deseados. Los precios agrícolas internos siguieron bajando y disminuyeron las exportaciones de productos agropecuarios y manufacturados. Más grave fue aún el hecho de que la Ley Smoot-Hawley quebró la limitada confianza en el sistema de comercio que aún existía e incidió muy negativamente en las corrientes comerciales a escala mundial.

Las políticas monetarias jugaron un papel más destacado en el estallido de la crisis de 1929, al acelerar la inversión de las corrientes de capital de Europa a los Estados Unidos, y agravaron la deflación en Europa. Las restricciones al comercio introducidas en Europa en 1930 para limitar los déficit comerciales y asegurar el pago de la deuda contribuyeron al pánico financiero y a las quiebras bancarias de 1931, llevando en definitiva al Reino Unido (el 21 de septiembre de 1931) y luego a los Estados Unidos (el 20 de abril de 1933) a abandonar el patrón oro. Dieciséis países devaluaron su moneda o abandonaron el patrón oro en 1931.[30] La quiebra de las relaciones comerciales internacionales basadas en tratados comerciales bilaterales no discriminatorios retrasó la recuperación económica y tuvo repercusiones de gran alcance en las relaciones internacionales. Los países comenzaron a tratar de establecer alianzas con interlocutores con los que tenían o pretendían establecer lazos estables y preferenciales especiales en otros ámbitos además de la política comercial. Se establecieron así relaciones comerciales abiertamente discriminatorias. Esta nueva orientación de la política y la gravedad de la crisis motivaron la adopción de medidas comerciales contundentes como prohibiciones, restricciones cuantitativas, controles cambiarios y sistemas de compensación. Alemania no abandonó oficialmente la paridad oro pero estableció controles cambiarios (julio de 1931) y un sistema de cambio múltiple. La reconstrucción autárquica de la economía alemana bajo la dirección de Hjalmar Schacht estuvo acompañada de un complejo sistema de acuerdos comerciales preferenciales con países de Europa Oriental. El Japón abandonó el patrón oro en septiembre de 1931 y devaluó fuertemente el yen. Sólo unos meses más tarde sus tropas penetraron en Manchuria para asegurarse el suministro de materias primas y energía.

Después de abandonar el patrón oro en 1931, Gran Bretaña participó en 1932 en el Acuerdo de Ottawa, por el que se estableció el Sistema de Preferencias Imperiales mediante la combinación de un amplio aumento de los derechos generales y de preferencias arancelarias sustanciales. Cuando el Reino Unido renunció a su función de defensor incondicional del comercio multilateral y del patrón oro[31] puso fin a

[29] Según las estimaciones de Irwin (1998), la Ley Smoot-Hawley supuso un aumento medio de los aranceles de los Estados Unidos del 20 por ciento y la deflación que tuvo lugar hasta 1932 incrementó el tipo arancelario efectivo cerca del 30 por ciento. Liepmann (1938) calculó el fuerte aumento de los aranceles habido en 15 países europeos entre 1927 y 1931. Según un conjunto de datos (cuadro 5) el incremento del arancel europeo aplicado fue en promedio del 50 por ciento entre 1927 y 1931.

[30] Frieden (2006: 187); Sociedad de Naciones, Anuario Estadístico de la Sociedad de Naciones, 1939/1940. En el cuadro 101 figuran las fechas en las que los países abandonaron el patrón oro durante el período 1929-1940.

[31] Más concretamente, fue un período de 86 años (1846-1932) interrumpido únicamente durante la Primera Guerra Mundial.

una tradición de casi un siglo de política comercial liberal basada en el principio NMF. En otras naciones destacadas se generalizaron las políticas discriminatorias en favor de sus colonias o de países a los que se extendía su influencia política. En gran parte, esa discriminación se debía a la asignación de divisas, los acuerdos de compensación y la administración de los contingentes de importación.

Los años 1932-1933 fueron tal vez los más sombríos del siglo XX para la política comercial. En 1932, el comercio descendió al nivel más bajo desde 1921, en valor expresado en dólares. Entre 1929 y 1932, el comercio medido en dólares sufrió una contracción del 60 por ciento y se redujo en casi un tercio en términos reales (véanse los gráficos 1 a 4 del apéndice). Tras el abandono del patrón oro por los Estados Unidos a comienzos de 1933, ocho países europeos que integraban el denominado "bloque del oro" insistieron en la Conferencia Monetaria y Económica de Londres (junio de 1933) en que se estabilizara el tipo de cambio del dólar antes de considerar la concertación de un acuerdo arancelario. Sin embargo, el Presidente de los Estados Unidos Roosevelt no estaba dispuesto a asumir ningún compromiso en ese sentido, "lo que hizo imposible cualquier acuerdo sobre la moneda y, por tanto, también sobre la política comercial".[32]

Cuando fue evidente que la Ley Smoot-Hawley no había servido ni para frenar la crisis agrícola ni para elevar los precios de los productos agropecuarios en los mercados mundiales ni para mejorar los niveles nacionales de empleo, las políticas de los Estados Unidos comenzaron a tomar un rumbo distinto. Se puso en marcha el New Deal y en el ámbito de la política comercial se adoptó la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934. En la situación interna e internacional existente, la única forma viable de proceder era emprender negociaciones comerciales bilaterales. Con la nueva ley comercial, el Congreso otorgó al Presidente la facultad de concertar acuerdos comerciales recíprocos y mutuamente beneficiosos en los que los derechos vigentes podían reducirse hasta el 50 por ciento. Entre 1934 y finales de 1939 se firmaron 21 acuerdos con 19 países, que representaban dos tercios del comercio de los Estados Unidos (exportaciones e importaciones) durante el período 1931-1935. Los acuerdos más importantes fueron los que se concluyeron con el Canadá (1936 y 1938) y el Reino Unido (1938), que habían sido con mucho los principales interlocutores comerciales de los Estados Unidos. Aunque se tardó algún tiempo en llevar a efecto los acuerdos bilaterales, contribuyeron significativamente a reducir los elevados niveles de protección que existían a mediados del decenio de 1930.

La Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934 contenía otros aspectos importantes. En primer lugar, los tratados se basaban en el principio NMF, de manera que todos los países comerciantes que firmaban un tratado con los Estados Unidos se beneficiaban de las reducciones arancelarias acordadas en todos los demás acuerdos basados en la Ley. En segundo lugar, el cometido de fijar los aranceles pasaba del Congreso al poder ejecutivo, reduciendo de este modo la influencia de grupos de interés de miras estrechas. Sin embargo, la nueva orientación de la política comercial de los Estados Unidos en el decenio de 1930 se adoptó demasiado tarde para invertir la tendencia hacia el establecimiento de zonas comerciales preferenciales.

Cuando el acceso a materias primas esenciales procedentes de fuentes de suministro tradicionales de ultramar comenzó a ser menos seguro para una serie de países, las preocupaciones relacionadas con la seguridad nacional favorecieron las tendencias a formar bloques regionales. Esto llevó en último extremo a recurrir a la fuerza militar para garantizar el acceso seguro a las fuentes esenciales de suministro. Este acceso seguro fue un objetivo de guerra declarado de Alemania y el Japón.

c) Conclusiones

Esta breve síntesis histórica pone de relieve cuán fácilmente pueden las naciones dejar de percibir los beneficios del comercio libre cuando no existe un compromiso común de cooperación internacional. Si los países ceden a las tentaciones del proteccionismo, la autarquía y el nacionalismo estricto y estos elementos cobran fuerza, no es fácil modificar estas tendencias sin que esos errores costosos y las dificultades que comportan se hayan cobrado un precio.

[32] Véase Rappard (1938: 42).

Una de las enseñanzas que hay que extraer de la evolución de la política comercial de la primera mitad del siglo XX es, sin duda, que una cooperación internacional eficaz y duradera debe basarse en un marco institucional previsible que suponga el compromiso previo de los gobiernos con una determinada posición política. No hay que olvidar tampoco que la protección comercial no es el único elemento en la política económica internacional, pues el trato de las corrientes internacionales de capital y las políticas cambiarias también tienen una gran influencia en los resultados. Los cambios importantes en las corrientes internacionales de capital en un sistema de tipos de cambio fijos, como el patrón oro en los últimos años del decenio de 1920, y los ajustes importantes no coordinados (autónomos) de los tipos de cambio pueden menoscabar los esfuerzos encaminados a desarrollar una política comercial previsible basada únicamente en los aranceles.

El liderazgo de una potencia poderosa puede estimular el compromiso para construir la cooperación internacional, siempre que las restantes naciones consideren legítimo y bien fundamentado el ejercicio del poder por parte de esa potencia, función que el Reino Unido desempeñó en cierta medida en el siglo XIX. Pero el liderazgo fuerte de las grandes naciones puede no ser suficiente para una cooperación comercial eficaz, y con frecuencia las economías de menor tamaño son más abiertas[33] y están más interesadas que las grandes economías en ese tipo de cooperación. Es de destacar que durante la primera mitad del siglo XX en los países europeos de menor tamaño (Benelux y Escandinavia) los aranceles eran mucho más bajos que en los grandes países del continente. Las economías de gran tamaño que dependen menos del comercio exterior pueden sentir también la tentación de utilizar la política comercial como instrumento de política exterior para conseguir objetivos no económicos.

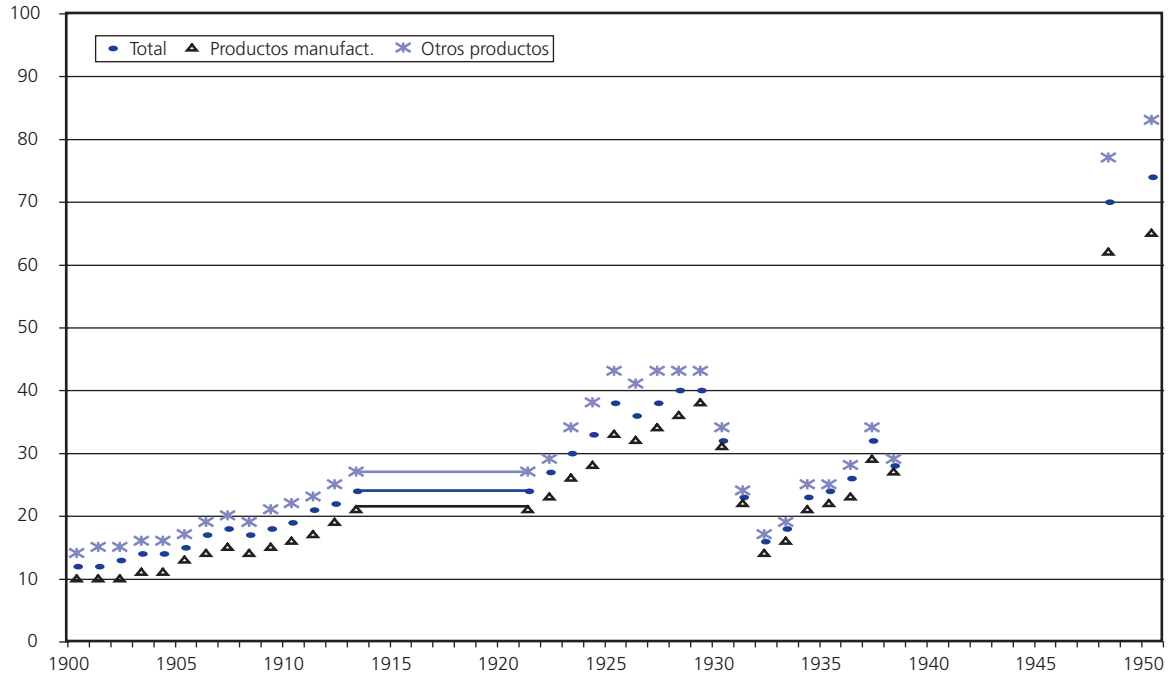
El alto grado de integración económica mundial conseguido antes de la Primera Guerra Mundial podría haber sido más duradero si los cimientos institucionales hubieran sido más sólidos. El declive relativo del Reino Unido y la ausencia de una institución que dirigiera el proceso originó un vacío que no llenaron los Estados Unidos antes de la Segunda Guerra Mundial, y la Sociedad de Naciones era demasiado débil y carecía de los apoyos necesarios para hacerlo. Se puede argumentar que ésa fue una de las lecciones que aprendieron los arquitectos institucionales de la posguerra, y que llevó al establecimiento de las instituciones de Bretton Woods y, posteriormente, al sistema multilateral de comercio. Si esto es así, ¿qué cabe decir de la situación actual respecto de la cooperación internacional en la esfera del comercio? Se están produciendo cambios en el poder económico entre las naciones y reina una considerable incertidumbre en torno al sistema multilateral de comercio. En estas circunstancias, es conveniente recordar las enseñanzas del pasado, aun cuando aceptemos que la historia no se repite. Lo que hemos aprendido en seis decenios de cooperación comercial internacional bajo los auspicios del sistema multilateral de comercio encarnado en el GATT y posteriormente en la OMC, y los retos a los que se enfrenta la comunidad internacional en el ámbito del comercio constituyen el tema del resto de este informe.

[33] "Abiertas" en el sentido técnico de basarse más en el comercio como componente de la actividad económica general.

Gráfico 1 del Apéndice

Exportaciones mundiales de mercancías, 1900-1950

(Índice: 1953=100)

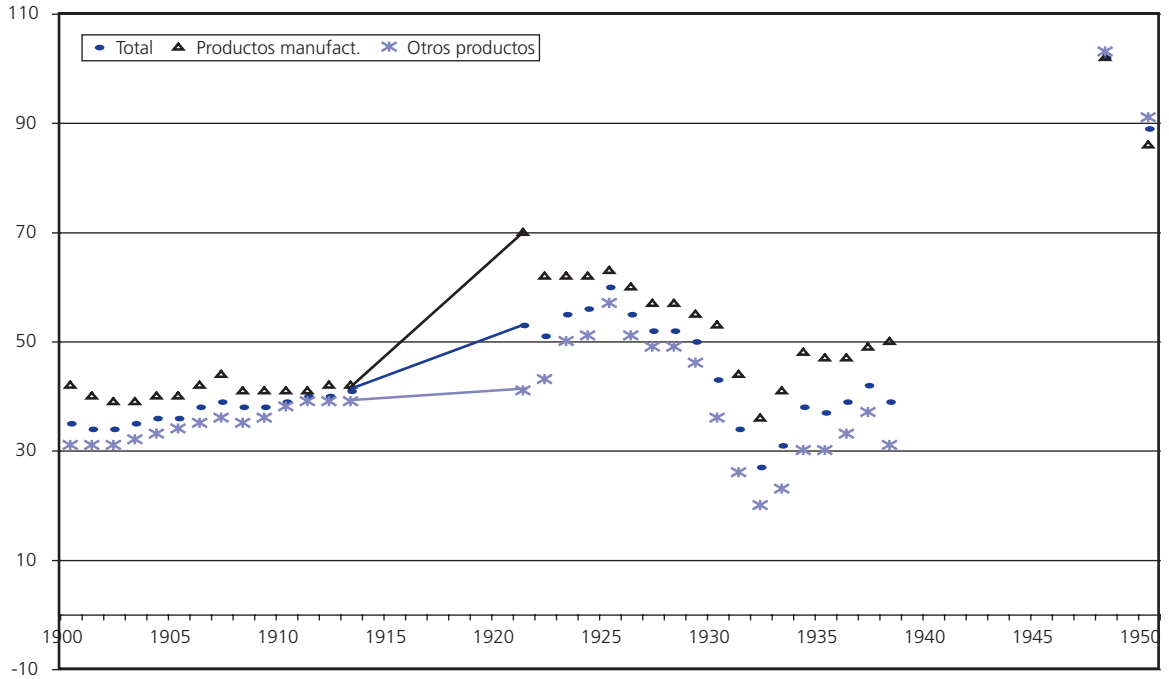


Fuente: Naciones Unidas (1970) y Norbohm (1962).

Gráfico 2 del Apéndice

Precios de las exportaciones mundiales de mercancías, 1900-1950

(Índice: 1953=100)

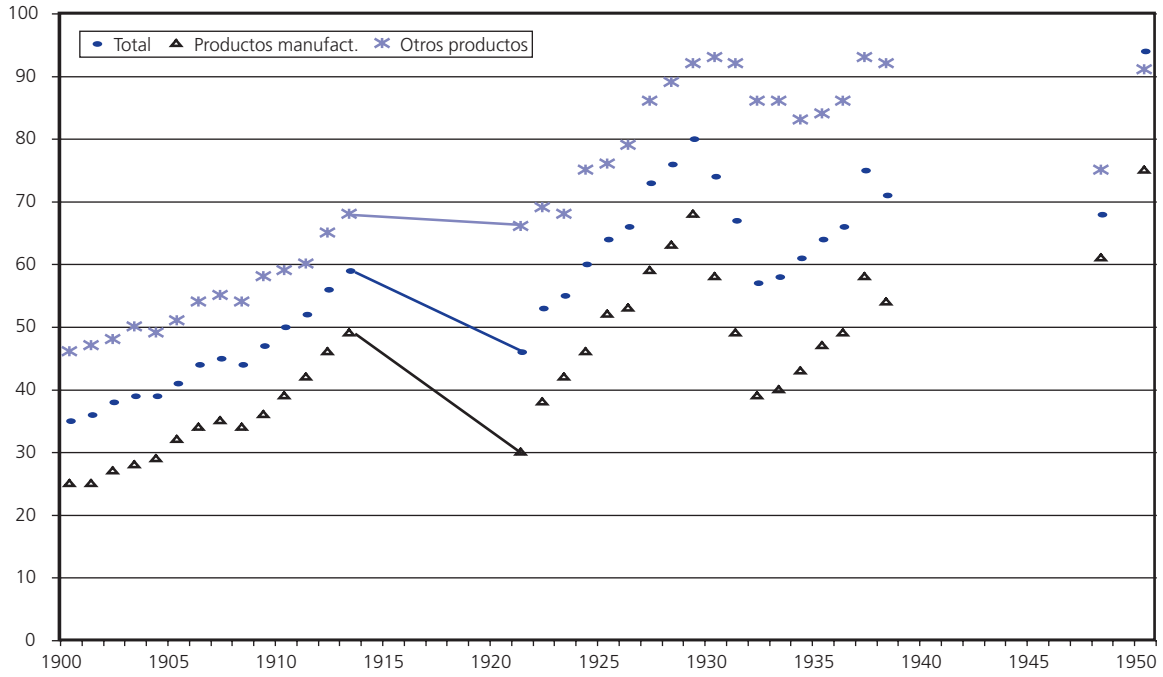


Fuente: Naciones Unidas (1970) y Norbohm (1962).

Gráfico 3 del Apéndice

Crecimiento del volumen de las exportaciones mundiales de mercancías, 1900-1950

(Índice: 1953=100)

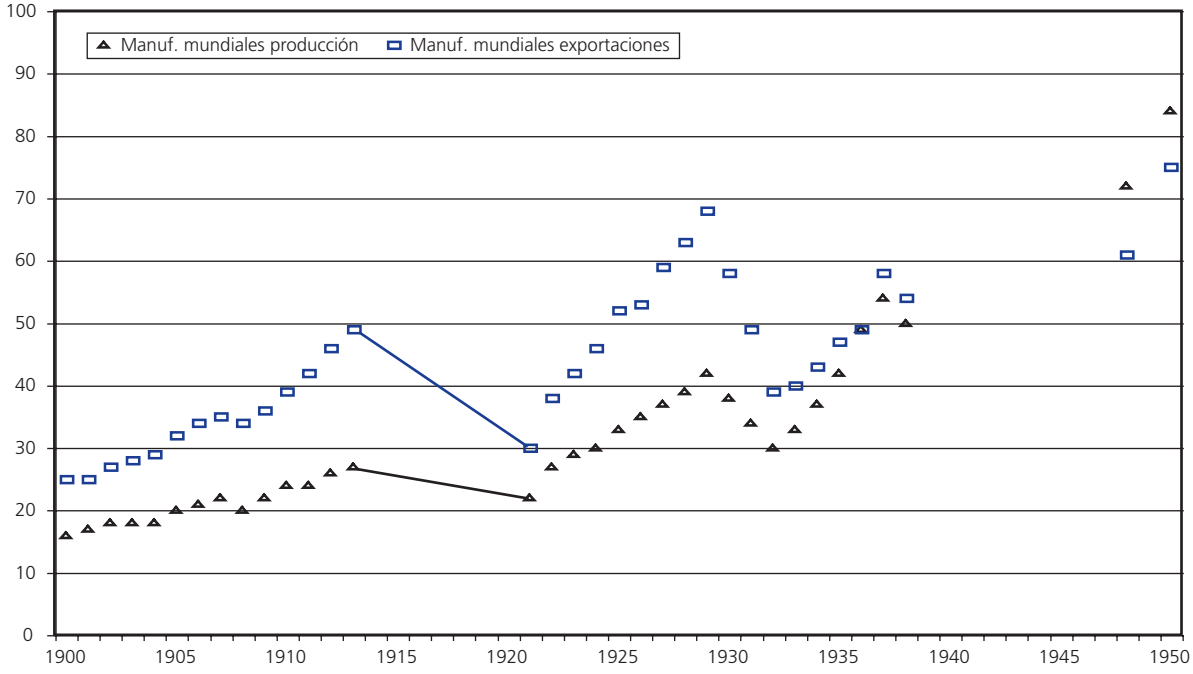


Fuente: Naciones Unidas (1970) y Norbohm (1962).

Gráfico 4 del Apéndice

Crecimiento del volumen de las exportaciones mundiales de manufacturas y de la producción de manufacturas, 1900-1950

(Índice: 1953=100)



Fuente: Naciones Unidas (1970) y Norbohm (1962).

Cuadro 1 del Apéndice
Exportaciones mundiales de mercancías, en determinadas economías, 1870-1938
(En millones de dólares y en porcentajes)

	1870	1900	1913	1921	1929	1932	1938
				Valor			
Mundo	5130	10100	19500	19700	33000	12700	22700
				Participación			
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
América del Norte							
Canadá	1,1	1,7	1,9	3,5	3,6	3,5	3,7
Estados Unidos	7,9	14,1	12,8	22,4	15,8	12,5	13,5
América del Sur							
Argentina	0,6	1,5	2,4	2,5	2,7	2,6	1,9
Brasil	1,5	1,8	1,6	1,1	1,4	1,4	1,3
Europa							
Alemania	8,3	10,9	12,4	3,8	9,7	10,8	9,3
Austria	3,1	4,2	2,9	0,9	0,9	0,8	0,6
Bélgica-Luxemburgo	2,6	3,7	3,6	2,6	2,7	3,3	3,2
Francia	10,5	7,9	6,8	7,5	6,0	6,1	3,9
Italia	4,1	2,6	2,5	1,8	2,4	2,7	2,4
Reino Unido	18,9	14,6	13,5	14,0	10,9	10,2	10,8
Suecia	0,8	1,0	1,1	1,3	1,5	1,4	2,0
Suiza	...	1,6	1,4	1,6	1,2	1,2	1,3
Rusia/URSS [a]	4,2	3,7	4,0	...	1,3	1,7	1,1
África-Oriente Medio							
Sudáfrica	0,3	...	0,7	0,5	0,7	0,7	0,6
Asia-Oceanía							
Australia-Nueva Zelandia	2,1	2,1	2,4	3,3	2,9	3,2	3,5
Australia	1,9	1,6	1,9	2,4	2,1	2,3	2,5
Nueva Zelandia	0,2	0,6	0,5	0,9	0,8	0,9	1,0
China [a]	2,0	1,2	1,5	...	2,2	1,6	1,9
India	5,0	3,4	4,1	3,1	3,5	2,8	2,6
Japón	0,3	1,0	1,6	3,1	2,9	2,9	3,3

[a] Datos de 1928 en lugar de 1929 y de 1935 en lugar de 1932.

Nota: Hay interrupciones importantes en la serie cronológica que afectan a la continuidad, especialmente entre 1913 y 1921 (por ejemplo, la Austria de los Habsburgo, Alemania y Rusia).

Fuente: Norbohm (1962), y Maddison (2001), cuadro F1, para el año 1870.

Cuadro 2 del Apéndice
Importaciones mundiales de mercancías, en determinadas economías, 1870-1938
(En porcentajes)

	1870	1900	1913	1921	1929	1932	1938
				Proporción			
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
América del Norte							
Canadá	1,5	1,7	3,2	3,2	3,6	2,8	2,2
Estados Unidos	8,9	8,2	9,1	11,9	12,3	9,5	8,7
América del Sur							
Argentina	...	1,0	2,4	2,5	2,3	1,5	1,8
Brasil	...	0,8	1,6	1,0	1,2	0,8	1,2
Europa							
Alemania	...	12,8	12,7	5,7	8,8	7,9	8,7
Austria	3,1	3,3	3,4	1,6	1,3	1,3	1,1
Bélgica-Luxemburgo	3,1	4,0	4,4	3,5	2,7	3,2	3,1
Francia	9,7	8,5	8,0	7,8	6,3	8,2	5,7
Italia	3,3	3,1	3,5	3,4	3,1	3,0	2,4
Reino Unido	22,1	21,4	16,1	17,5	15,0	16,2	17,1
Suecia	1,9	1,3	1,1	1,3	1,3	1,5	2,1
Suiza	...	1,9	1,8	1,8	1,4	2,3	1,5
Rusia/URSS [a]	...	2,2	2,8	...	1,2	0,8	1,1
África-Oriente Medio							
Sudáfrica	...	...	1,0	1,0	1,1	1,1	2,0
Asia-Oceanía							
Australia-Nueva Zelandia	...	2,1	2,2	3,4	2,4	1,7	2,9
Australia	...	1,7	1,7	0,7	0,6	1,1	2,0
Nueva Zelandia	...	0,5	0,5	0,7	0,6	0,6	0,9
China [a]	...	1,8	2,0	...	2,5	2,4	2,7
India	...	2,8	3,3	3,6	2,6	2,5	2,3
Japón	...	1,3	1,8	3,6	2,8	2,9	3,0

[a] Datos de 1928 en lugar de 1929 y de 1935 en lugar de 1932. Los datos de dos años se han obtenido a partir de las estadísticas de los interlocutores.

Nota: Hay interrupciones importantes en la serie cronológica que afectan a la continuidad, especialmente entre 1913 y 1921 (por ejemplo, la Austria de los Habsburgo, Alemania y Rusia).

Fuente: Norbohm (1962), Maddison (1962) y Maddison (2001), cuadro F1, para el año 1870.

Cuadro 3 del Apéndice

Relación entre las exportaciones de mercancías y el PIB, 1870-2005

(Porcentaje, comercio real y PIB a los precios y tipos de cambio de 1990)

	1870	1913	1929	1950	1973	1998	2000	2005
Canadá	11,3	11,6	22,4	12,3	19,3	39,0	42,4	39,7
Estados Unidos	2,5	3,7	5,9	3,0	4,9	10,1	10,6	10,2
Brasil	12,2	9,8	6,9	3,9	2,5	5,4	5,5	8,9
México	3,9	9,1	14,3	3,0	1,9	10,7	12,3	12,3
Alemania	9,5	16,1	14,8	5,0	20,6	38,9	42,1	51,1
Austria	5,5	8,6	7,4	5,2	16,3	45,5	52,7	64,8
Bélgica	9,0	22,6	24,3	17,3	52,1	88,5	97,0	112,6
Dinamarca	8,3	12,8	23,2	12,1	23,7	41,9	45,5	49,4
Finlandia	15,5	25,0	40,4	18,7	30,2	51,6	54,6	51,9
Francia	4,9	7,8	11,5	7,6	15,2	28,7	29,9	27,6
Italia	4,3	4,8	5,9	3,5	12,5	26,1	28,7	28,8
Noruega	9,0	14,0	23,3	12,9	26,2	55,4	56,7	55,6
Países Bajos	17,4	17,3	29,7	12,2	40,7	61,2	62,9	77,7
Reino Unido	12,2	17,5	14,2	11,3	14,0	25,0	23,1	19,3
Suecia	10,3	15,3	23,9	15,6	31,4	62,5	63,3	64,5
Suiza	18,9	34,8	35,0	15,3	33,2	51,8	56,0	59,3
Australia	7,1	12,3	13,2	8,8	11,0	18,1	19,8	18,6
China	0,7	1,7	2,6	2,6	1,6	4,9	5,9	10,7
India	2,6	4,6	4,0	2,5	2,0	2,4	2,9	3,7
Japón	0,2	2,4	6,1	2,2	7,7	13,4	14,6	15,7
Mundo	4,6	7,9	9,0	5,5	10,5	17,2	18,5	20,5

Nota: En el caso de varios países, los cambios territoriales afectan a la comparabilidad en el tiempo, especialmente entre 1913 y 1929 y 1929 y 1950 (por ejemplo, Austria, Francia, Alemania, Gran Bretaña, China, India y Japón).

Fuente: Maddison (2001), L'économie mondiale: une perspective millenaire, cuadro F5, y estimaciones de la OMC para los años 2000 y 2005.

2. LA ECONOMÍA DE LA COOPERACIÓN ENTRE LAS NACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA COMERCIAL

Tradicionalmente, los economistas distinguen tres grandes enfoques para estudiar los acuerdos comerciales, ninguno de los cuales se basa en los argumentos económicos habituales favorables al libre comercio. Parece razonable atribuir la ingente reducción de los obstáculos al comercio conseguida a través de negociaciones multilaterales o regionales desde la Segunda Guerra Mundial al deseo de los gobiernos de obtener las ventajas del libre comercio en favor de los consumidores. Existen, sin embargo, dos problemas en esta argumentación. Primero, el argumento económico en favor del libre comercio justifica la liberalización unilateral, lo cual quita toda importancia a los acuerdos comerciales. Segundo, la liberalización, ya sea multilateral o regional, no la impulsan los consumidores. Como han señalado Bagwell y Staiger (2002), prácticamente la totalidad de las reducciones arancelarias que han llevado a cabo los gobiernos como resultado de negociaciones en el marco del GATT/OMC han tenido lugar porque los exportadores, en alguna parte del mundo, consideraban importante el acceso a los mercados y sus gobiernos estaban dispuestos a ofrecer, como moneda de cambio, el acceso a su propio mercado. Esto significa que los argumentos económicos en favor del libre comercio no son suficientes para explicar los acuerdos comerciales.

El enfoque económico de los acuerdos comerciales más elaborado, denominado a veces la "teoría recibida", aborda la posibilidad de que los países con poder de mercado puedan manipular la relación de intercambio[34] en su favor y en detrimento de sus interlocutores comerciales. Un segundo enfoque hace hincapié en la economía política de las políticas comerciales y en el hecho de que los gobiernos se preocupan por los efectos distributivos de sus intervenciones. El tercer enfoque pone de relieve los problemas de credibilidad de los gobiernos en relación con las partes interesadas nacionales. Cada uno de estos tres enfoques da una explicación de la existencia de acuerdos comerciales internacionales. En el caso de la teoría recibida, mediante el acuerdo se afronta una ineficiencia que se plantea en la relación de un gobierno con otros gobiernos. En el enfoque basado en los compromisos, los acuerdos afrontan ineficiencias que surgen en la relación entre el gobierno y el sector privado. En los enfoques basados en la economía política, la situación es menos definida, pues en el análisis se pueden incorporar varias perspectivas diferentes. En algunos casos, los acuerdos cumplen una finalidad similar que en el enfoque basado en la relación de intercambio, y en otros afrontan ineficiencias que se plantean en la relación de un gobierno con el sector privado.

Estos enfoques ofrecen explicaciones bastante generales de las razones por las que los gobiernos pueden firmar acuerdos comerciales entre sí. Los economistas han señalado razones más concretas que pueden inducir a los gobiernos a cooperar de esta forma y que se examinarán más adelante. El argumento de la relación de intercambio se formaliza en la literatura, al igual que algunos elementos de la economía política. Otros argumentos se han expuesto de manera menos formal, lo cual no quiere decir que sean menos importantes. En ningún caso se debe considerar que las motivaciones que aquí se analizan se excluyan mutuamente. Por el contrario, se ha intentado integrar distintos enfoques en el mismo marco conceptual. Como se apreciará en las subsecciones 3 y 4, también existen algunas coincidencias entre los enfoques económicos, los enfoques basados en las relaciones internacionales y los enfoques jurídicos para explicar la existencia de los acuerdos comerciales.

a) Intercambio de acceso a los mercados

i) La teoría tradicional

La lógica esencial del enfoque basado en la relación de intercambio, que se denomina a menudo enfoque tradicional, puede resumirse del siguiente modo. Cuando las naciones establecen los aranceles de forma no coordinada, cada gobierno es consciente de que los derechos que aplica causan un perjuicio a la economía nacional, pero cuando una parte del costo del arancel recae sobre los extranjeros, las naciones

[34] La relación de intercambio mide los precios relativos de las importaciones y exportaciones de un país. El hecho de que un país pueda reducir el precio de sus importaciones en relación con el de sus exportaciones o aumentar el de sus exportaciones en relación con sus importaciones, significa que ha conseguido mejorar su relación de intercambio o, lo que es lo mismo, que ha incrementado su renta nacional.

tienen un incentivo para establecerlos. Ahora bien, si todas las naciones actúan de este modo, no se materializan los beneficios potenciales del comercio. En esas condiciones, sustituir el establecimiento de aranceles no coordinado por una reducción arancelaria coordinada puede aumentar el tamaño del pastel, de manera que todas las naciones pueden resultar beneficiadas.

La participación en acuerdos comerciales internacionales no es obligatoria y en el marco del presente análisis se parte de la premisa de que los gobiernos conciertan tales acuerdos de forma voluntaria. Esto significa que los acuerdos tienen que beneficiar a todos los participantes. En el caso de los acuerdos preferenciales, los beneficios pueden proceder, al menos en parte, de países no participantes, posibilidad que se examina más adelante. Sin embargo, cuando se trata de acuerdos multilaterales, las ventajas que obtienen los participantes no se deben obtener a expensas de no participantes.[35] Un acuerdo comercial multilateral debe producir beneficios mutuos que aumenten el tamaño del pastel.

La teoría económica tradicional relaciona la ineficiencia con las externalidades de la relación de intercambio entre los gobiernos o, en otras palabras, el hecho de que estableciendo un obstáculo al comercio un país puede conseguir un mayor bienestar que practicando el libre comercio. Esta teoría se remonta a mediados del siglo XIX, a los escritos de Torrens (1844) y Mill (1844) sobre el arancel óptimo y la función de la relación de intercambio en su determinación.[36] Una contribución fundamental es el trabajo de Johnson (1953-1954), que muestra formalmente que un gobierno que pretenda potenciar el bienestar nacional puede utilizar los aranceles para manipular su relación de intercambio, es decir, los precios a los que comercia, generando así ineficiencias que pueden ser corregidas mediante un acuerdo comercial. La teoría tradicional se ha perfilado en una serie de contribuciones entre las que cabe mencionar los influyentes estudios de Bagwell y Staiger (1999, 2002).

La teoría tradicional se ha desarrollado tanto en el marco de la teoría de juegos como utilizando un modelo de equilibrio general del comercio.[37] Aquí se ilustra el argumento utilizando un ejemplo sencillo de la teoría de juegos, que puede verse como ilustración de la guerra arancelaria de Smoot-Hawley de los años treinta. Consideremos dos grandes socios comerciales, A y B, que tienen ante sí dos opciones de política. Cada uno de ellos puede optar por una política de libre comercio o imponer un arancel que aumentará sus ingresos reales pero reducirá los de su socio comercial. Supongamos también que los gobiernos pueden asignar valores numéricos a la satisfacción que obtendrán de cada una de esas opciones de política. En el cuadro 2 *infra* se presenta la matriz de las ventajas obtenidas según los interlocutores comerciales decidan o no cooperar. La primera cifra de cada casilla es la ventaja obtenida por el país A y la segunda la obtenida por el país B.

Cuadro 2
¿Guerra o cooperación comercial?

		B	
		Libre comercio	Protección
A	Libre comercio	10 \ 10	-10 \ 20
	Protección	20 \ -10	-5 \ -5

Las ventajas indicadas en la matriz muestran que cada uno de los dos países puede conseguir, a expensas de su interlocutor comercial, un mayor bienestar que el que obtendría en la situación de libre comercio. Esto es una aplicación de lo que los economistas denominan argumento de la relación de intercambio en favor de un arancel. El argumento, de importancia crucial en la teoría recibida, se articula como se indica

35 Multilateral no significa universal, lo cual supone que puede haber transferencias de países no Miembros pero que dichas transferencias no son un elemento esencial de los acuerdos multilaterales.

36 Véase Irwin (1996).

37 Para una explicación formal del argumento de la relación de intercambio en el marco de la teoría de juegos, véase Dixit (1987). Para una exposición formal utilizando un modelo de equilibrio general, véase Bagwell y Staiger (2002).

a continuación. Un país puede aplicar un arancel para reducir el precio de sus importaciones y obtener así un beneficio en la relación de intercambio. Para ello es necesario que el país sea lo suficientemente grande como para influir en los precios de los exportadores extranjeros. Cuando un país grande grava las importaciones de un producto X con un arancel reduce la demanda mundial de ese producto en la medida suficiente para hacer disminuir su precio en el mercado mundial. Así consigue importar ese producto a un precio inferior. Por analogía con un impuesto interno que soportan en parte los productores nacionales, el arancel puede considerarse como un impuesto aplicado a los productos importados que soportan en parte los productores extranjeros, que no pueden repercutirlos sobre los consumidores nacionales y, por tanto, deben hacer frente a una parte de la carga.[38] Naturalmente, este beneficio en la "relación de intercambio" debe ser considerado teniendo en cuenta también el costo del arancel, en forma de la distorsión que produce. Se puede apreciar, sin embargo, que los países de gran tamaño pueden verse más beneficiados con un arancel que practicando el libre comercio. En síntesis, el argumento de la relación de intercambio consiste en utilizar una posición de fuerza en el mercado con el fin de conseguir ventajas a expensas de un interlocutor comercial.

Habida cuenta de las ventajas indicadas, cada país sale mejor parado al optar por la protección si da por sentada la estrategia de su interlocutor. Esto refleja la idea de que los países, si actúan de forma unilateral, acaban enzarzados en una guerra comercial.[39] El comportamiento depredador de uno de los interlocutores comerciales hace que el otro interlocutor adopte medidas de retorsión. Una "guerra comercial" es un equilibrio estable (equilibrio de Nash), dado que cuando se han aplicado medidas de protección ninguno de los dos países tendrá incentivos para reducir unilateralmente sus aranceles. Ello se debe a que no tiene razón para esperar que el otro actúe con reciprocidad, y así el país liberalizador se encontrará en peores condiciones. Al mismo tiempo, sin embargo, ambos países estarían en mejor situación si adoptaran la política de libre comercio. Esto refleja el hecho de que el beneficio neto que obtiene cada país en su relación de intercambio es menor que el costo que impone a su interlocutor. Si los dos países eliminan los aranceles ambos conseguirán, por tanto, un beneficio neto.[40] Todo esto significa que si los dos países no cooperan obtendrán los resultados que se indican en la casilla inferior derecha de la matriz, aunque para ambos serían mejores los resultados de la casilla superior izquierda. Esta situación se conoce como el dilema del prisionero. La cooperación, en forma de acuerdo comercial, permite escapar a ese dilema.

Un acuerdo comercial no elimina las tentaciones que puedan sentir sus signatarios de empobrecer a sus vecinos. Esto significa que el cumplimiento del acuerdo es fundamental. Para que los compromisos de reducción arancelaria que hayan asumido los signatarios sean creíbles, el acuerdo debe ser exigible de forma efectiva. En ausencia de otros tipos de sanción, esto supone que el beneficio inmediato que pueda derivarse del incumplimiento del compromiso debe equilibrarse con la pérdida a largo plazo que entraña la retorsión. Aplicando la teoría de juegos se han analizado las cuestiones relacionadas con la ejecución utilizando un contexto de juego iterativo con un número infinito de períodos. Este enfoque aporta indicaciones interesantes. En primer lugar, cuáles sean los aranceles "más cooperativos" que se puedan alcanzar dependerá de la coerción en la ejecución. Cuanto más se aparten los aranceles del equilibrio de Nash, mayor será el incentivo para el engaño. En segundo término, esta perspectiva arroja una luz interesante sobre los procedimientos de solución de diferencias del GATT/OMC. Pueden considerarse como un intento de pasar de un equilibrio no cooperativo a un equilibrio cooperativo limitando el recurso a las medidas de retorsión en la senda del equilibrio y reformulándola como la amenaza de utilizarlas para hacer respetar el equilibrio cooperativo. En la sección C se examinarán más detalladamente las cuestiones relativas a la solución de diferencias y a la exigencia de cumplimiento.

38 Esta analogía también muestra con claridad la razón por la que el argumento de la relación de intercambio no funciona en el caso de la mayor parte de los obstáculos no arancelarios. Si un agente económico nacional no se beneficia de un ingreso arancelario o de una renta equivalente, el obstáculo arancelario óptimo es cero y el argumento de la relación de intercambio no explica por qué las naciones acuerdan la eliminación de los obstáculos no arancelarios.

39 Técnicamente, el resultado derivado del comportamiento no cooperativo se conoce como equilibrio de Nash.

40 La reducción de los aranceles en relación con el nivel de equilibrio de Nash no es suficiente para asegurar un aumento de bienestar para los dos países. Si existe un grado de asimetría suficiente entre ambos, al país de mayor tamaño puede resultarle más beneficiosa la situación de equilibrio de Nash.

En la literatura se distinguen dos enfoques en las negociaciones comerciales, que explican cómo pueden escapar los gobiernos al dilema del prisionero e ir más allá del equilibrio no cooperativo ineficiente hasta el óptimo político. En un enfoque basado en el poder los gobiernos negocian los aranceles sin haber acordado previamente los principios de negociación. Con arreglo al enfoque basado en normas, en cambio, los gobiernos establecen y acuerdan determinados principios que deben respetarse en las negociaciones subsiguientes. El sistema de negociación que se ha adoptado en el GATT/OMC se enmarca en este segundo enfoque. En la sección C se examinan las normas específicas que los Miembros deben acatar.

Según la teoría económica tradicional, la razón por la que los gobiernos pueden verse beneficiados con la cooperación en materia de política comercial es la posibilidad de desplazar los costos hacia otros países, lo que les lleva a aplicar políticas unilaterales ineficientes. La manera de transferir los costos es la externalidad de la relación de intercambio. No obstante, muchos economistas son escépticos sobre la importancia práctica del argumento de la relación de intercambio en lo que se refiere a los acuerdos comerciales. Las principales razones de ese escepticismo guardan relación con a) la coherencia de las principales predicciones del modelo de la relación de intercambio con las estructuras arancelarias observadas; b) la coherencia de las predicciones del modelo con los instrumentos de protección observados; c) la coherencia de las predicciones del modelo con las características de los acuerdos comerciales; d) la importancia empírica de la teoría de la relación de intercambio; y e) el hecho de que no explique por qué los países pequeños que no influyen en los precios del mercado mundial procuran concertar acuerdos comerciales y por qué los países grandes pueden desear concertarlos con ellos.

Bagwell y Staiger (2002) se esfuerzan en su libro por convencer a sus lectores de la importancia práctica de las consideraciones relativas a la relación de intercambio. En primer lugar, alegan que la presentación e interpretación tienen importancia. La interpretación tradicional según la cual los gobiernos de los países de gran tamaño aplican un arancel para mejorar su relación de intercambio es excesivamente abstracta y no convence a los especialistas. Por ello, ofrecen otras interpretaciones que, en principio, deberían tener más pertinencia práctica para los responsables de la formulación de políticas. Una de esas interpretaciones se refiere al acceso a los mercados y se expone de forma resumida a continuación.

La ineficiencia que se refleja en una protección excesiva y un acceso a los mercados demasiado limitado y a la que hacen frente los acuerdos comerciales se debe a que en las decisiones sobre la política comercial interna no se tienen en cuenta los intereses de los exportadores extranjeros. Cuando el país A impone un arancel a las importaciones procedentes del país B hace recaer un costo en los exportadores de este país en forma de precios más reducidos. La ineficiencia se produce porque el Gobierno de A no tiene en cuenta este costo cuando fija el arancel. La función de la cooperación es establecer un mecanismo a través del cual se tengan en cuenta los intereses de los exportadores extranjeros cuando el Gobierno adopte decisiones en materia de política comercial, para asegurar que se apliquen niveles de protección eficientes. Los acuerdos comerciales pueden adoptar, pues, la forma de un intercambio recíproco de acceso a los mercados. Si el acuerdo permite a los dos países aumentar su bienestar ofreciendo nuevas posibilidades de acceso a los mercados a sus exportadores sin perjudicar a ninguna tercera parte, se puede afirmar que ha tenido lugar una mejora en el sentido de Pareto[41] desde un punto de vista global. Como señala Staiger (2004), esta interpretación de la finalidad de los acuerdos comerciales tiene dos consecuencias importantes. En primer lugar, explica por qué los Miembros de la OMC actúan en las negociaciones en función de los intereses de los exportadores sin tener que asumir un comportamiento mercantilista irracional. En segundo lugar, con esta interpretación, el argumento en apoyo de la OMC es mucho más general que el argumento en favor del libre comercio.

Bagwell y Staiger (2002) también dan respuesta a varias objeciones relacionadas con la coherencia de las principales predicciones del modelo de la relación de intercambio con las estructuras arancelarias observadas y otros instrumentos proteccionistas. El hecho de que algunos países grandes no establezcan sus aranceles en niveles óptimos es compatible con el argumento de la relación de intercambio. Es posible

[41] La "mejora en el sentido de Pareto" consiste en un cambio por el que se llega a una situación más eficiente que la situación de partida. Más concretamente, tiene lugar cuando mejora al menos la situación de una persona sin que empeore la de ninguna otra.

que estos países suscriban acuerdos comerciales con la única finalidad de no tener que soportar aranceles óptimos elevados. Países pequeños que con arreglo a la teoría de la relación de intercambio cabría esperar que aplicaran aranceles nulos pueden imponer aranceles elevados por otros motivos (especialmente de orden político y estratégico). Otras estructuras solamente pueden explicarse introduciendo algunas variaciones en el modelo tradicional. Por ejemplo, la versión estática de la teoría tradicional no explica el hecho de que frecuentemente la liberalización tiene lugar de forma gradual. Bagwell y Staiger sostienen, sin embargo, que cuando se modela la exigencia de cumplimiento mediante un contexto de juego iterativo y se asume que existen efectos de aprendizaje práctico (industria incipiente), la liberalización inicial provoca cambios en la economía que aumentan el interés de la cooperación y crean así las condiciones para una mayor liberalización. El modelo básico se puede extender también para explicar los programas de subvenciones a la exportación existentes y la aplicación de restricciones voluntarias a la exportación.

La cuestión de la pertinencia empírica de la teoría de la relación de intercambio es, probablemente, la principal objeción a esta teoría. En efecto, los datos son de signo diverso. La idea de que los países establecen aranceles en función de su poder en los mercados internacionales puede considerarse como el resultado más controvertido en la política de comercio internacional.[42] La guerra comercial que desencadenó el establecimiento del Arancel Smoot-Hawley en los años treinta puede ser considerada como un ejemplo de equilibrio de Nash no cooperativo. De hecho, Whalley (1985) ha puesto de manifiesto que los tipos arancelarios aplicados por las principales potencias después de la adopción de la Ley Smoot-Hawley no estaban muy alejados de los que se habían predicho en el equilibrio de Nash no cooperativo para un modelo de equilibrio general aplicado o computacional.[43] Bagwell y Staiger (2002) han examinado los escasos trabajos empíricos existentes y han llegado a la conclusión de que de ellos se desprende una "fuerte presunción afirmativa" y que los gobiernos pueden mejorar la relación de intercambio de manera cuantitativamente significativa con sus decisiones de política comercial.[44] Los interesantes trabajos que se han realizado recientemente confirman esta presunción. Broda et al. (2006) encuentran pruebas de que países que no son miembros de la Organización Mundial del Comercio establecen sistemáticamente aranceles más elevados sobre las mercancías cuya oferta es inelástica.[45] A partir de esa observación deducen que los países están motivados por consideraciones relativas a los aranceles óptimos. Este resultado resiste la inclusión de una variable de control basada en la economía política.

Aparte de estos datos indirectos, son muy pocos los datos directos que avalan la interpretación de la función de la OMC basada en la relación de intercambio. Al igual que en el caso de la interpretación de los aranceles derivados de la Ley Smoot-Hawley, se puede considerar que el sistema multilateral de comercio del GATT representaba el esfuerzo de avanzar hacia un equilibrio cooperativo. Al margen de estos datos en gran medida anecdóticos, solamente un trabajo reciente de Bagwell y Staiger (2006) estudia empíricamente la idea de que los gobiernos utilizan los acuerdos comerciales para escapar al dilema del prisionero relacionado con la relación de intercambio. En este estudio, del modelo se extrae una predicción sencilla y se somete a pruebas empíricas. Con arreglo a esta predicción, la diferencia entre el arancel no cooperativo y el arancel negociado aumenta con el volumen de importaciones no cooperativas. La estrategia empírica consiste en calcular por regresión la diferencia entre el arancel antes de la adhesión y los aranceles consolidados en relación con los niveles de las importaciones antes de la adhesión en una muestra de 16 Miembros que han accedido a la OMC en el marco del artículo XII. Los resultados de la estimación sustentan la predicción y, en consecuencia, la teoría de la relación de intercambio.[46] Sin embargo, teniendo en cuenta las limitaciones de su estudio, los autores determinan que ofrece "una idea preliminar, aunque prometedora, del contenido empírico de la teoría de los acuerdos comerciales basada en la relación de intercambio".

42 Véase Broda et al. (2006).

43 Véase Whalley (1985).

44 Véase el análisis que se hace en el capítulo 11 de Bagwell y Staiger (2002) y los estudios más recientes de Bown (2004a, 2004b, y 2004c), Limão (2005) y Shirono (2003).

45 Productos en cuya oferta apenas influyen las variaciones de precios.

46 Los resultados también respaldan hasta cierto punto el enfoque del compromiso (véase *infra*).

Regan (2006) rechaza la idea de que de los trabajos existentes se pueda deducir una fuerte presunción afirmativa en favor de la teoría basada en la relación de intercambio. Su interpretación de los aranceles Smoot-Hawley es que lo que los inspira es el proteccionismo puro y simple. Basándose en estudios detallados de científicos políticos sobre el proceso político y legislativo que desembocó en la adopción de los aranceles afirma que éstos, y de manera más general los aranceles de los Estados Unidos durante el último siglo, no tenían como finalidad aumentar la renta nacional recaudando ingresos arancelarios a productores extranjeros. Regan sostiene también que las correlaciones establecidas por Broda et al. (2006) no dan pie a pensar que debe de haber una manipulación de la relación de intercambio además de una motivación proteccionista. Duda también de que se pueda generalizar cualquier resultado obtenido utilizando la muestra de 15 países no miembros de la OMC. Regan examina también datos relativos a la retórica de la política comercial, la estructura general de la política comercial de los países y las disposiciones de la OMC y concluye que la manipulación de la relación de intercambio tiene una significación muy limitada en el mundo real.

Regan (2006) entiende que la motivación fundamental de los acuerdos comerciales es limitar el proteccionismo y cree que ésa es la opinión de la mayor parte de los juristas y economistas especializados en cuestiones comerciales. Reconoce que no existe un modelo formal de esta teoría, que plantea una serie de interrogantes. El principal es cómo es posible que las mismas fuerzas políticas establezcan el proteccionismo y luego suscriban un acuerdo para frenarlo. Regan señala que la respuesta debe residir en parte en el "efecto contexto", en el hecho de que se perciben los intereses de forma distinta en los diferentes contextos de decisión. Entiende, además, que la ausencia de un modelo formal de la teoría antiproteccionista puede deberse a la dificultad de elaborar un modelo del efecto contexto.

Por último, una limitación importante de la teoría recibida es la pertinencia del argumento de la relación de intercambio para explicar la participación de países pequeños en los acuerdos comerciales. Esta cuestión se aborda más detenidamente en la subsección 4 *infra*, pero parece conveniente hacer algunas puntualizaciones en este momento. La teoría de la relación de intercambio puede explicar los acuerdos entre países con poder de mercado, pero no las negociaciones con países que carecen de él. Una cuestión crucial es en qué medida los países en desarrollo son suficientemente grandes en mercados concretos para alterar los precios internacionales con sus opciones de política. Basándose en estudios teóricos que indican que incluso los países pequeños pueden alterar su relación de intercambio, Staiger (2006) alega que el empirismo ocasional puede resultar muy engañoso. Es preciso decir que en este aspecto no se dispone todavía de pruebas empíricas sistemáticas. Hasta la fecha, los datos que han presentado Broda et al. (2006) representan, tal vez, la contribución más importante en este ámbito.[47] No obstante, la teoría tradicional no es la única explicación posible de la participación de países pequeños en acuerdos comerciales. Como se examina más adelante, las teorías basadas en la economía política también aportan explicaciones.

ii) El enfoque basado en la economía política: cómo conseguir el apoyo de los exportadores

Considerado desde el prisma de la relación de intercambio, el dilema del prisionero que se ha analizado anteriormente explica perfectamente la función que pueden cumplir los acuerdos comerciales internacionales. Sin embargo, los modelos tradicionales parten de la premisa de que los gobiernos son inmunes a la presión política y actúan como servidores benéficos del bien público. ¿Cuál es la función de la cooperación internacional cuando a los gobiernos no les preocupa sólo mejorar el nivel de vida de su electorado, sino también recaudar contribuciones para su campaña entre grupos especiales de interés? Esta cuestión la abordan los modelos de la economía política aplicados al comercio.

En estos modelos se considera que son las personas y las empresas quienes propugnan políticas comerciales concretas, como la protección de las importaciones, y los gobiernos quienes las ponen en marcha. Los gobiernos se ocupan de las consecuencias de las políticas comerciales en términos

[47] Los datos que se presentan en este estudio indican que un grupo de 15 países en desarrollo que no eran miembros de la OMC actuaron por consideraciones relacionadas con el arancel óptimo cuando establecieron sus aranceles.

políticos y de eficiencia. En particular, en este aspecto se considera que los gobiernos desean conseguir el máximo bienestar nacional posible con sujeción a las limitaciones políticas que les impone su deseo de ser reelegidos. En consecuencia, dan respuesta a las peticiones de las personas y empresas de las que provienen los votos y los fondos para su reelección. Dicho de otra forma, los gobiernos adoptan políticas comerciales pensando en maximizar una suma ponderada de las contribuciones que ofrecen las personas y empresas y de su probabilidad de ser reelegidos. Lo primero depende de la cuantía de los beneficios privados derivados del proceso político que puedan obtener los grupos especiales de interés. Lo segundo depende de que aumenten los ingresos del votante mediano. Según estos modelos, los aranceles se determinan para equilibrar la demanda y oferta de protección en el mercado político, del mismo modo que los precios equilibran la demanda y la oferta en los mercados de mercancías.

Cuando los gobiernos deciden unilateralmente su política comercial, se llegará a un equilibrio cuando haya dos razones por las que puedan desear gravar el comercio internacional: el respaldo político y la relación de intercambio (véase en el recuadro 1 un análisis más detenido de la forma en que se establecen los aranceles en un modelo basado en la economía política).

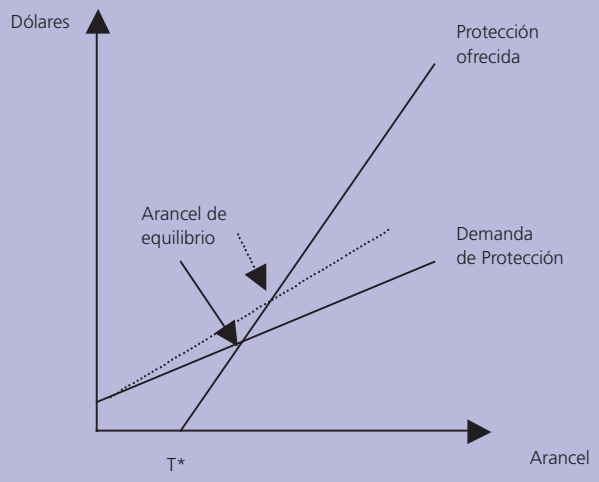
Recuadro 1: Establecimiento unilateral de aranceles en un modelo basado en la economía política

La característica de los modelos basados en la economía política es que cuando los gobiernos formulan su política comercial no sólo les preocupa la eficiencia económica, sino también las consecuencias políticas (por ejemplo los efectos distributivos) de las decisiones sobre los aranceles. En los trabajos de economía política se pueden distinguir dos enfoques principales. Uno de ellos hace hincapié en la competencia entre partes opuestas durante la elección (véase Magee et al., 1989; y Hillman y Ursprung, 1998). En este contexto, los candidatos se comprometen antes de las elecciones a adoptar políticas diferentes. Los grupos de presión contribuyen a la campaña electoral del candidato que se compromete a llevar a cabo la política que más les beneficia. Entonces, los candidatos utilizan esta contribución para conseguir votos. Las contribuciones políticas están claramente motivadas por el deseo de influir en las elecciones y el valor de las contribuciones dependerá de los beneficios que obtengan los grupos de presión de la elección de su candidato favorito.

El segundo enfoque se centra en las opciones de política de un gobierno en ejercicio que procura potenciar al máximo la probabilidad de ser reelegido, pero en este escenario, a diferencia del anterior, el proceso de elección no está modelado de manera explícita. Dos tipos de modelos utilizan este enfoque: i) los modelos del votante mediano, que asumen que las políticas las establece el voto mayoritario (Mayer, 1984) y ii) los modelos de grupos de presión, en los que las políticas no sólo se determinan sobre la base del bienestar de los consumidores, sino también en función de las contribuciones de los grupos de presión (véase Baldwin, 1987; y Grossman y Helpman, 1994).

En el modelo básico de los grupos de presión, los gobiernos determinan los aranceles de forma que la protección que ofrecen se corresponde con la demanda de protección en el mercado político. Gráficamente, el suministro de protección se define por lo que un gobierno está dispuesto a suministrar si recibe una contribución igual a *y*. Esta curva tendrá una inclinación positiva y en el caso de un país grande será igual al arancel óptimo para una contribución igual a cero (en el gráfico infra es la curva con inclinación positiva con la indicación "protección ofrecida", que corta el eje horizontal en el nivel del arancel óptimo A*). La demanda de protección se puede representar por una curva con inclinación positiva que defina lo que está dispuesta a ofrecer una empresa por un aumento marginal del arancel (en el gráfico es la línea denominada "demanda de protección"). La curva tiene una inclinación positiva porque un aumento marginal del arancel aumentará los beneficios de explotación de la empresa. En el gráfico infra se representa el equilibrio

en el mercado político. Éste se define por el punto en el que la curva de la demanda corta la curva de la protección. El gráfico muestra que el arancel de equilibrio es más elevado que el arancel óptimo. El arancel óptimo responderá a la motivación basada en la relación de intercambio para establecer un arancel y el resto es el arancel establecido por motivos políticos.



Fuente: Baldwin (2006).

El arancel políticamente óptimo dependerá del tamaño del sector que compite con las importaciones. Si es grande, el arancel de equilibrio será más elevado, ya que cuanto mayor sea el número de empresas del sector competidor de las importaciones, mayores serán los efectos del aumento de la protección en los beneficios de los sectores competidores de las importaciones con un nivel determinado de aranceles. Gráficamente, la demanda de protección se orientará hacia el interior (línea de puntos del gráfico). En consecuencia, aumentará el arancel de equilibrio.

Existen datos que sustentan las premisas de los modelos basados en la economía política.[48] Por ejemplo, los legisladores suelen votar de forma proteccionista cuando la proporción de votantes de sus distritos que están empleados en sectores sensibles a las importaciones es elevada (Baldwin, 1996). Además, hay datos empíricos que respaldan algunas de las conclusiones de los modelos basados en la economía política.[49] Por ejemplo, varios estudios demuestran que existe una correlación positiva entre los niveles de protección y el grado de organización política de una rama de producción.

Como es previsible, en tales circunstancias el incentivo económico que tienen los gobiernos para manipular la relación de intercambio da lugar a una ineficiencia que puede ser resuelta por el acuerdo comercial, como en el caso en que los gobiernos solamente se preocupan por el bienestar nacional y no les afectan las presiones de los grupos de presión. Como indican Bagwell y Staiger (2002), los modelos de la economía política no dan una explicación novedosa de la existencia de acuerdos comerciales: incluso los gobiernos motivados por consideraciones políticas suscriben acuerdos comerciales con la única finalidad de corregir las externalidades de la relación de intercambio. La contribución de los modelos de economía política para entender la existencia de un acuerdo comercial es que explican la motivación que tienen los gobiernos para eliminar el incentivo para manipular la relación de intercambio mediante la interacción de los grupos de interés privados y de los gobiernos que tratan de conseguir apoyo político. En este contexto, gravar el comercio internacional para mejorar la relación de intercambio tiene un costo en lo que respecta al bienestar del elector mediano, ya que los aranceles implican precios más elevados

48 Se encontrarán datos sobre la teoría relativa a la economía política en Magelby y Nelson (1990), Snyder (1990), Baldwin (1985), Tosini y Tower (1987), Riedel (1977), Lavergne (1983), y Trefler (1993).

49 Goldberg y Maggi (1999); Gawande y Bandyopadhyay (2000); Mitra et al. (2002); y MacCallum (2004).

para los consumidores. Los gobiernos saben que un comercio más libre sería más positivo para su nación, pero también son conscientes de que el intento de reducir unilateralmente los aranceles encontraría la oposición del sector competidor de las importaciones.[50] En otras palabras, la reducción unilateral de los aranceles no es viable políticamente porque aunque beneficie a un gran número de consumidores y solamente perjudique a un número reducido de productores, éstos están mucho mejor organizados que los primeros para hacer oír sus argumentos. No obstante, los gobiernos son conscientes de que si cooperaran se ahorrarían mutuamente algunos costos políticos, pues al concertar un acuerdo comercial que supone la reducción mutua de los aranceles, pueden ayudarse unos a otros a conseguir el apoyo político necesario para aplicar una política comercial más liberal.[51]

En la teoría basada en la economía política, como en la teoría tradicional, el principio de reciprocidad es un medio de eliminar el incentivo que existe para manipular la relación de intercambio. La reciprocidad es la clave porque hará que los exportadores de cada nación pasen de ser espectadores en el debate arancelario a oponerse a la protección en su propia nación.[52] Cuando la liberalización es recíproca, los exportadores solamente pueden conseguir un mayor acceso a los mercados extranjeros si descienden los aranceles en su propio país. Esto impulsará el apoyo de los exportadores nacionales a las políticas de liberalización del comercio. Dado que con arreglo al principio de reciprocidad los aranceles extranjeros están en función de los aranceles internos, la contribución de los grupos de presión dependerá de los aranceles internos y extranjeros. Por eso, todos los países consideran óptimo reducir los aranceles (Grossman y Helpman 1994 y 1995a, y Baldwin y Robert-Nicoud, 2006). En particular, los aranceles que respondan a motivaciones basadas en la relación de intercambio y en la economía política se reducirán en la cuantía que sea atribuible al motivo relacionado con la relación de intercambio. Se mantendrá el arancel políticamente óptimo.

Los modelos basados en la economía política pueden explicar algunas observaciones empíricas, como que i) el proceso de liberalización ha sido gradual[53]; ii) en buena medida, la liberalización se lleva a cabo en productos en los que prevalece un comercio de dos direcciones (Baldwin, 2006) y iii) los acuerdos comerciales no prohíben generalmente la manipulación de la relación de intercambio mediante la aplicación de impuestos de exportación. Sin embargo, es importante subrayar que las consideraciones referentes a la economía política no son la única explicación posible de estos hechos y no resuelven todos los enigmas.

Como se ha indicado, una versión dinámica del modelo tradicional podría explicar por qué el proceso de liberalización ha sido gradual.[54] Sin embargo, el gradualismo también se puede explicar mediante los modelos de la economía política. Las presiones que ejerzan los grupos de presión dependerán del tamaño del sector importador y exportador. Cuanto mayor sea el número de empresas en un sector más fuerte será la presión. Cuando un gobierno anuncie una liberalización recíproca, el arancel nacional disminuirá. A su vez, esto reducirá el número de empresas del sector competidor de las importaciones e incrementará el número de empresas exportadoras. En consecuencia, la liberalización inicial desencadenará la presión del sector exportador en favor de una mayor liberalización y el proceso llevará gradualmente al libre comercio. Este proceso se conoce como "efecto juggernaut" (Baldwin, 1994; Baldwin y Baldwin, 1996; véase un análisis formal en Baldwin y Robert-Nicoud, 2005).

50 Cabe señalar que el libre comercio no es óptimo en el plano nacional en los modelos de economía política como consecuencia del argumento del apoyo político en favor de los aranceles. Sin embargo, la reducción arancelaria para eliminar el argumento relacionado con la relación de intercambio es una medida óptima.

51 Bagwell y Staiger (2002) subrayan que los beneficios que obtienen los exportadores también son importantes para los gobiernos que tratan de maximizar el bienestar nacional en el marco de la teoría tradicional. Dicho de otro modo, la interpretación clásica de la reciprocidad, según la cual ésta permite conseguir un apoyo político que actúa como contrapeso frente a las protestas de las empresas competidoras de las importaciones, está ya incorporada en el modelo de la relación de intercambio.

52 Véase Baldwin (2006).

53 Por gradual no entendemos aquí que exista un período de aplicación progresiva, sino que la liberalización multilateral se ha conseguido mediante una serie de rondas de liberalización.

54 Véase un análisis de esta cuestión en Bagwell y Staiger (2002, capítulo 6).

El "efecto juggernaut", que se ha formulado *supra*, explica el proceso de liberalización gradual en situaciones en las que las empresas competidoras de las importaciones y las empresas exportadoras producen bienes diferentes. Por consiguiente, explica la liberalización de los sectores que compiten con las importaciones. Sin embargo, durante la posguerra la liberalización se ha producido casi totalmente en sectores caracterizados por el comercio intrasectorial. Cuando se aplican a nuevas teorías comerciales elaboradas en torno a la existencia de empresas heterogéneas dentro y entre los sectores (Melitz, 2003; y Eaton y Kortum, 2002), los modelos del comercio basados en la economía política también explican la liberalización del comercio en sectores caracterizados por un comercio de doble dirección. En estos modelos, los países comercian con distintas variedades del mismo producto (es decir, el comercio es de carácter intrasectorial). Además, las empresas difieren en tamaño y eficiencia y existen costos fijos de entrada en un mercado extranjero. Debido a estos costos, solamente las empresas mayores y más eficientes exportan en cada sector y las empresas más pequeñas llevan a cabo todas sus ventas en el mercado interno. Cuando los países suscriben un acuerdo comercial, la liberalización recíproca del comercio aumenta los beneficios de las grandes empresas exportadoras y reduce los de las empresas pequeñas del mismo sector que solamente venden en el mercado nacional (Falvey et al., 2004, Baldwin y Forslid, 2004).[55] En términos de presiones de economía política, esto implica que surgirán grupos intrasectoriales con intereses especiales, grandes empresas que presionarán en favor de la liberalización, en tanto que las empresas pequeñas lo harán en contra. Pero las grandes empresas estarán mejor organizadas políticamente que las pequeñas. En conjunto, los sectores caracterizados por el comercio intrasectorial serán favorables a la liberalización. Con el tiempo, la liberalización impulsará una mayor liberalización, a medida que las empresas pequeñas sean cada vez más pequeñas e incluso desaparezcan del sector, lo que dará lugar a un mayor apoyo a la liberalización (Baldwin, 2006).

En cuanto al tercer punto que se ha planteado anteriormente, se dice que la teoría de los acuerdos comerciales basada en la economía política resuelve el denominado enigma de la relación de intercambio en la teoría tradicional (Ethier, 2006). El enigma se refleja en dos observaciones: i) los acuerdos comerciales no impiden a los países alterar su relación de intercambio con impuestos de exportación[56]; y ii) de todos modos, los países industriales no suelen aplicar ese tipo de impuestos. De hecho, los modelos del comercio basados en la economía política predicen que si los intereses de los propietarios de los factores específicos de los sectores exportadores son suficientemente importantes, los gobiernos no serán partidarios de gravar las exportaciones.

Sin embargo, como sostienen Bagwell y Staiger en varios de esos trabajos (Bagwell y Staiger, 2002, capítulo 10; Bagwell y Staiger, 2001 y Bagwell, 2007), el argumento que se acaba de exponer tiene dos puntos débiles. En primer lugar, la crítica de Ethier se aplica con menos fuerza en un mundo en el que existen numerosos productos que en un modelo sencillo con sólo dos productos. En segundo término, la teoría de la relación de intercambio basada en la economía política que trata de explicar los acuerdos comerciales crea un nuevo enigma, el de la restricción de las subvenciones a la exportación. El argumento es el siguiente: un gobierno que obedece a motivaciones políticas no se sentirá tentado, probablemente, a gravar las exportaciones, pero concederá pocas subvenciones a la exportación, ya que éstas mejoran la relación de intercambio del país importador, lo que el país exportador no tiene en cuenta cuando establece unilateralmente su política comercial. La cuestión que se plantea, entonces, es por qué el Acuerdo sobre la OMC, por ejemplo, contiene normas restrictivas sobre la concesión de subvenciones a la exportación.

55 El razonamiento es sencillo. La liberalización recíproca perjudica a las empresas pequeñas que realizan sus ventas en el ámbito nacional al aumentar la competencia que tienen que soportar; un mayor acceso a los mercados extranjeros no les beneficia en forma de exportaciones. Para las empresas grandes, en cambio, la mayor competencia interna se compensa con un mayor acceso a los mercados en el exterior. En conjunto, resultan beneficiadas porque sus ventas aumentan por efecto de la contracción y desaparición de las empresas pequeñas en ambos mercados.

56 Por ejemplo, ninguna disposición del GATT/OMC impide a un país aplicar impuestos de exportación.

b) Obtener el reconocimiento de los beneficios derivados de la liberalización del comercio

Los economistas han considerado también la idea de que las externalidades políticas intergubernamentales dan lugar a acuerdos comerciales. Pero este planteamiento es muy controvertido, en parte por las limitaciones y deficiencias de los modelos teóricos que se han elaborado hasta la fecha.[57]

Según Ethier (2004), no hay que atribuir al gobierno todo el crédito político por los beneficios de la liberalización unilateral del comercio, pues los exportadores no están perfectamente informados. Los intereses especiales están sujetos a una "racionalidad limitada", es decir, su apoyo político es más sensible a los "efectos directos" de las acciones del gobierno que a las "consecuencias indirectas". Por ejemplo, si el país A reduce los aranceles de importación sobre los productos textiles y aumenta la importación de estos productos, las industrias textiles competidoras de las importaciones comprenderán que el gobierno es responsable de ello y se opondrán a la liberalización. En cambio, aunque un aumento de las importaciones de productos textiles impulse las exportaciones de maquinaria textil a los países extranjeros proveedores que han visto aumentar sus exportaciones de estos productos, es muy probable que los exportadores nacionales de maquinaria textil sólo atribuyan el mérito en parte al gobierno y, por tanto, únicamente apoyarán con tibieza la política de liberalización. Debido a esta información imperfecta no se podrá aplicar, por no ser políticamente viable, la política de libre comercio, aunque sea la mejor opción.

Un acuerdo comercial puede ayudar a los gobiernos a conseguir el apoyo político necesario para aplicar una política comercial más liberal. Ello se debe a que cada gobierno permitirá a sus interlocutores obtener una mayor parte del reconocimiento de los beneficios del acuerdo proporcionando señales (en forma de "concesiones") de que el acuerdo ha generado tales beneficios. Siguiendo con el ejemplo anterior, si el país A negocia un mejor acceso a los mercados para la maquinaria textil en el país B se hará acreedor al reconocimiento por el aumento de las exportaciones de este sector. Un mayor apoyo de los exportadores permitirá al gobierno liberalizar el comercio.

En conclusión, la liberalización recíproca impulsa el apoyo de los exportadores, tanto en el marco de la teoría de la externalidad política internacional relativa a los acuerdos internacionales (que se ha examinado aquí) como de la variante de la economía política del argumento de la relación de intercambio (que se analizó en la subsección anterior). La diferencia fundamental entre los dos enfoques es que mientras que en el primer caso los exportadores no conceden el reconocimiento debido al gobierno por los beneficios de la liberalización unilateral, en el segundo caso los exportadores obtienen mayores ventajas de la liberalización recíproca que de la liberalización unilateral. La diferencia es crucial, pues explica por qué los países pequeños tienen un incentivo para firmar acuerdos comerciales.

c) Conseguir una mayor credibilidad

Otra razón para que los países suscriban acuerdos comerciales internacionales es la solución de un problema de inconsistencia temporal. En este caso, la fuente del problema es una ineficiencia interna derivada de la interacción entre el gobierno y el sector privado. Se pueden plantear problemas de inconsistencia temporal cuando la decisión del gobierno de aplicar una política determinada en un momento del futuro no es óptima cuando llega ese momento.[58] En consecuencia, el anuncio de que se aplicará una determinada política en un momento posterior no es creíble. La inconsistencia guarda relación principalmente con compromisos y amenazas creíbles. Matsuyama (1990) presenta un ejemplo de inconsistencia temporal en

[57] Ethier (2004 y 2006) presenta modelos de acuerdos comerciales impulsados por externalidades políticas. Para un examen de esta teoría véase Bagwell y Staiger (2002).

[58] El problema de la inconsistencia temporal se puso de relieve por primera vez en relación con la política monetaria. En su estudio fundamental, Kydland y Prescott (1977) indican que la discrecionalidad del Banco Central para revisar una determinada política después de haberla anunciado puede provocar un problema de inconsistencia temporal que empeore la situación económica.

la política comercial.[59] Supóngase que en el país A se ha desarrollado un determinado sector industrial de grandes dimensiones e ineficiente gracias a que ha establecido obstáculos arancelarios elevados. Supóngase también que el Gobierno de dicho país llega a la conclusión de que el costo de mantener ese sector grande e ineficiente es demasiado elevado y, por tanto, anuncia que en una fecha futura abrirá el sector a la competencia internacional. Si ese anuncio es creíble, el sector decidirá reestructurarse e invertir en tecnologías que permitan ahorrar costos. En la fecha anunciada el Gobierno liberalizará el sector. Puede surgir un problema de inconsistencia temporal si el sector prevé que el Gobierno no llevará a cabo la liberalización si no está preparado para la competencia internacional. En tal caso, cuando se haya anunciado la liberalización del comercio, el sector no realizará la reestructuración necesaria y en la fase de aplicación de las políticas el Gobierno no procederá a la liberalización porque si lo hiciera tendría que hacer frente a los costos derivados de una crisis en el sector. El Gobierno se ve así atrapado en una situación en la que no puede liberalizar con credibilidad.

Al "atar de manos" a un gobierno, un acuerdo comercial internacional puede contribuir a que se asuman compromisos de política creíbles que afectan al sector privado y que no se podrían mantener si no se firmara el acuerdo. El compromiso asumido en un acuerdo internacional será para los agentes nacionales una señal de que si el gobierno incumple su compromiso tendrá que hacer frente a costos externos adicionales, como las medidas de retorsión de un interlocutor comercial. Esta amenaza externa da credibilidad al anuncio de política y resuelve el problema de la inconsistencia temporal, haciendo viable la liberalización.

El problema de inconsistencia temporal es puramente económico, pero la inconsistencia temporal es también una razón para la cooperación internacional en el contexto de los modelos basados en la economía política. En este contexto, los acuerdos comerciales son un medio para que el gobierno evite la presión política de grupos especiales de interés nacionales en favor de medidas de protección.[60] A primera vista, puede parecer que este argumento está en contradicción con los modelos basados en la economía política que subrayan que los grupos de presión influyen en la política de los gobiernos. ¿Por qué estaría dispuesto un gobierno a comprometerse con un acuerdo comercial y a distanciarse de los grupos de presión que le dan apoyo electoral?

Maggi y Rodriguez-Clare (1998) describen tres situaciones en las que tal cosa puede ocurrir. En todas ellas, un gobierno procura reducir en el presente distorsiones que podrían surgir en el futuro. Uno de los casos se da cuando un gobierno puede estar sujeto a la presión de un sector competidor de las importaciones políticamente organizado. Si el país no tiene (y no puede conseguir con el tiempo) una ventaja comparativa en el sector, la protección distorsionará la inversión y hará que el sector sea excesivamente grande. Es posible que a corto plazo esto sea mejor para el gobierno que el libre comercio (pues las contribuciones pueden compensar la pérdida de bienestar social) pero a largo plazo el costo de las distorsiones será excesivo. En consecuencia, el gobierno puede tratar de adherirse a un acuerdo comercial predefinido para reducir al mínimo estas distorsiones desde el comienzo.

Un ejemplo de una segunda situación en que un gobierno puede preferir un acuerdo comercial es aquel en que el proceso de ajuste se desacelera porque un sector en declive que depende de la protección oficial resulta afectado por una conmoción relacionada con la relación de intercambio. También en este caso el costo de la distorsión provocada por la mala asignación de los recursos puede ser demasiado elevado a largo plazo. Por ello, el gobierno puede buscar un compromiso a través de un acuerdo comercial para evitar que se retrase el proceso de ajuste en el sector en declive.

---

59 Otros estudios que se ocupan de cuestiones relacionadas con la credibilidad en la política comercial y que no se mencionan en esta sección son los de Carmichael (1987), Staiger y Tabellini (1987, 1989, 1999), Gruenspecht (1988), Lapan (1988), Maskin y Newberry (1990), Tornell (1991), Brainard (1994), Mayer (1994), McLaren (1997, 2002), Grossman y Maggi (1998), Krishna y Mitra (2005) y Mitra (1999).

60 La inconsistencia temporal "política" es diferente. En este caso, el Gobierno no carece de credibilidad y no existe un problema de inconsistencia temporal. Sin embargo, es posible que un gobierno pretenda blindar su política para reducir las posibilidades de que futuro gobierno pueda modificarla totalmente.

Por último, una tercera situación es aquella en que una empresa ineficiente capaz de ejercer gran presión puede hacer una inversión excesiva para procurarse la protección futura del gobierno. Al comprometerse con un acuerdo existente, el gobierno tratará de evitar ese tipo de inversiones a largo plazo que provocan distorsión.

El argumento relativo a los compromisos guarda una estrecha relación con dos proposiciones muy en boga a las que se recurre a menudo cuando se discuten los beneficios de la adhesión a la OMC o de la ampliación de la Unión Europea. El primer argumento es la idea de que la adhesión a la OMC o a la UE puede cumplir la función de un "anclaje externo".[61] Este concepto, que procede de los estudios macroeconómicos, refleja la idea de que al establecer un número sustancial de condiciones y objetivos de política sobre los que puede ser difícil llegar a un consenso, "anclajes externos" como la OMC o la UE pueden contribuir a centrar las políticas, funcionando como mecanismo de arbitraje en caso de opiniones políticas internas divergentes. El segundo argumento corresponde la idea de que la firma de un acuerdo comercial puede ser utilizada como una señal. Se ha dicho, por ejemplo, que los Miembros de la OMC han proporcionado un símbolo vigoroso de la constante "apertura" de China al resto del mundo. Dado que, por lo que sabemos, estos argumentos no se han formalizado, es difícil determinar exactamente cómo funcionan.

Los economistas han expuesto distintos argumentos que señalan que la cuestión del compromiso como razón para adherirse a un acuerdo comercial no es pertinente. Uno de los argumentos es que la teoría del compromiso se basa en su exigibilidad, que puede no ser efectiva. Por ejemplo, el incentivo para aplicar las normas de la OMC en países en desarrollo pobres y pequeños puede ser demasiado débil para que esos países se beneficien de los compromisos internacionales en la política nacional. Un elemento esencial para que un acuerdo comercial cumpla una función de compromiso es que las normas sean exigibles y que su incumplimiento comporte una amenaza creíble. En la OMC esto se consigue mediante la amenaza de medidas de retorsión y la exigencia del cumplimiento lo asegura el sistema de solución de diferencias.[62] Sin embargo, no hay muchos incentivos para iniciar una diferencia con un país pequeño de bajos ingresos si los costos del procedimiento superan los beneficios que pueden derivarse de un resultado positivo. En ausencia de una amenaza creíble, es poco probable que la OMC pueda servir como mecanismo de compromiso para los países pobres y pequeños.

En segundo término, algunas de las características de los acuerdos comerciales no pueden explicarse sobre la base de la teoría del compromiso. Por ejemplo, las disposiciones de salvaguardia (cláusula liberatoria) de la OMC "van en contra de la posibilidad de que la OMC sea un mecanismo de compromiso para limitar las acciones de los gobiernos contra el sector privado nacional" (Staiger, 2004).

Un tercer argumento es que los gobiernos, al menos los gobiernos con una buena reputación, pueden encontrar soluciones que no sean un acuerdo comercial internacional para resolver el posible problema de un compromiso. Por ejemplo, pueden decidir que una institución independiente se ocupe de la política comercial.

Se dispone de muy pocos datos concretos sobre la posible función de los acuerdos comerciales internacionales en materia de compromiso, pero los datos existentes avalan en cierta manera la teoría del compromiso. Un estudio de Staiger y Tabellini (1999) sustenta la tesis de que el GATT ha funcionado como un mecanismo de compromiso. En particular, analizan si las normas del GATT permitieron al Gobierno de los Estados Unidos asumir compromisos creíbles con su sector privado. Para verificarlo, comparan las decisiones del Gobierno de los Estados Unidos de otorgar o no protección a una rama de producción en dos circunstancias distintas: i) durante las negociaciones de la Ronda de Tokio, en las que cada país podía excluir determinadas categorías de productos de la norma general del recorte arancelario y especificar un cambio arancelario diferente para dichos productos; y ii) una vez concluida la Ronda de Tokio, cuando cada país podía aumentar temporalmente los aranceles de forma unilateral si se cumplían las condiciones para aplicar la cláusula liberatoria. La diferencia fundamental entre las dos situaciones es que únicamente en la primera las normas del GATT pueden servir

61 Véase FMI (2000), World Economic Outlook, octubre de 2000, capítulo III, Transition: Experience and policy issues.

62 Véase la subsección 4 *infra*.

como mecanismo potencial de compromiso. Por el contrario, una vez se ha establecido la condición de daño que activa la cláusula liberatoria un gobierno tiene libertad para ajustar sus aranceles. El gobierno que no puede comprometerse de forma creíble con una política comercial no tendrá en cuenta las distorsiones de la producción al decidir la exclusión de la fórmula del recorte arancelario. Pero si el GATT funciona como un mecanismo de compromiso debería ayudar a los gobiernos a adoptar decisiones que redujeran las distorsiones de la producción. Como cabría esperar, Staiger y Tabellini (1999) constatan que el Gobierno de los Estados Unidos autorizó menos exclusiones de la fórmula de recorte arancelario en sectores en los que la exclusión producía mayores distorsiones de la producción, y encuentran una relación positiva entre la protección de la cláusula liberatoria y las distorsiones de la producción. Tal cosa es lo que cabe esperar cuando la cláusula liberatoria ofrece a un gobierno que carece de credibilidad en ausencia de normas internacionales la oportunidad de anular lo que han conseguido las normas.

Más recientemente, Bagwell y Staiger (2006) trataron de estudiar empíricamente la finalidad de los compromisos relativos al acceso a los mercados en la OMC. Aunque sus conclusiones avalan principalmente la idea de que los acuerdos comerciales son útiles para que los gobiernos puedan escapar al dilema del prisionero en lo que se refiere a la relación de intercambio, parecen sugerir también la posibilidad de que la OMC cumpla una función de compromiso.

Por último, Eschenbach y Hoekman (2006) han estudiado cómo han afectado los compromisos asumidos en el marco del AGCS y de la UE a las reformas del sector de los servicios en 16 economías en transición. Sus conclusiones parecen indicar que la OMC ha desempeñado una débil función de compromiso, pero que la UE pueda haber funcionado como un mecanismo de compromiso eficaz. Los resultados son distintos según los países, y en la mayor parte de los países que se han adherido a la UE los compromisos asumidos en el marco del AGCS no han tenido gran importancia, pues sus reformas normativas pueden explicarse por requisitos vinculados con su adhesión a la UE. En el caso de las economías en transición que no se han adherido a la UE, los compromisos relativos al AGCS no parecen haber contribuido de forma importante a la reforma normativa en el ámbito de los servicios. Además, no se ha planteado una reclamación en la OMC contra ninguno de estos países.

Para concluir, es preciso subrayar que la teoría de la relación de intercambio y la teoría del compromiso no son excluyentes entre sí. En un trabajo reciente, Maggi y Rodriguez-Clare (2007) combinan las dos teorías en un marco. En él, si los gobiernos no cooperan se producen dos tipos de ineficiencia: un problema de inconsistencia temporal interna y un dilema del prisionero derivado de la externalidad de la relación de intercambio. El modelo tiene varias implicaciones interesantes. Lo que es más importante, explica la razón por la que en los acuerdos comerciales se especifican máximos arancelarios más que niveles exactos. La razón es que el compromiso respecto de un máximo arancelario mantiene activos los mecanismos de presión. Los grupos de presión se verán obligados a hacer contribuciones *a posteriori*, lo que reducirá los rendimientos del capital pero contribuirá a reducir las distorsiones causadas por la actuación de esos grupos de presión.

d) Otros motivos para la cooperación entre las naciones

Los argumentos que se han examinado en las secciones anteriores (referentes a la externalidad de la relación de intercambio, la política de la liberalización comercial y la credibilidad de las políticas) explican por qué los países pueden establecer aranceles más elevados cuando no existe cooperación y por qué existen motivos para reducir los aranceles mediante la cooperación internacional. La explicación económica de la cooperación guarda relación con una ineficiencia económica que puede superarse mediante un acuerdo comercial. Además, es importante indicar que todos estos argumentos son válidos tanto para los acuerdos comerciales multilaterales como para los acuerdos comerciales bilaterales o regionales.

Es posible que los países deseen cooperar en materia de política comercial por distintas razones de índole económica, como aumentar el tamaño del mercado, asegurarse frente a la erosión de las preferencias, conseguir una mayor protección y reforzar el poder de negociación. La mayor parte de esos argumentos son pertinentes en el contexto de los acuerdos preferenciales, lo que implica que algunos de los beneficios derivados de los acuerdos comerciales se pueden obtener a expensas de países no participantes. Pero algunos de los argumentos también justifican la conveniencia de participar en el sistema multilateral de comercio.

i) Aumentar el tamaño del mercado

Es posible que los países deseen cooperar en las cuestiones comerciales para aumentar el tamaño de su mercado. Este argumento es especialmente aplicable a los países pequeños. El tamaño reducido del mercado es una desventaja si éste no es lo suficientemente grande como para generar el volumen de ventas necesario para cubrir los costos. El acceso a mercados extranjeros permitiría a las empresas nacionales conseguir economías de escala y reducir los costos de producción.

Aumentar el tamaño del mercado puede ser una motivación para la cooperación multilateral o regional. En el caso de un acuerdo regional, la posibilidad de conseguir economías de escala puede dar a las empresas una ventaja competitiva frente a empresas de otros países pequeños no pertenecientes al acuerdo comercial regional que producen productos idénticos o similares. Por otra parte, el acceso preferencial a un mercado de gran tamaño puede hacer a un país más atractivo para la inversión extranjera directa.

Dado que el acceso al mercado de un país pequeño es poco probable que sea un motivo esencial para la cooperación comercial en la óptica de un país de gran tamaño, éste sólo se sentirá inclinado a cooperar si el programa de negociación incluye otras cuestiones además de los aranceles. Esto contribuye a explicar que los países pequeños puedan hacer concesiones en aspectos como las normas, la contratación pública o los derechos de propiedad intelectual, que de otro modo les parecerían carentes de interés desde la perspectiva del bienestar nacional.

ii) El motivo del aseguramiento

Es posible que los países deseen cooperar en las cuestiones comerciales para asegurarse frente a la erosión del acceso a un mercado importante. Este motivo se comprende en un contexto en que muchos países pequeños (en desarrollo) establecen acuerdos de libre comercio con otros países (desarrollados) de mayor tamaño.[63] Este tipo de acuerdos "radiales" son un elemento destacado en el panorama actual de los acuerdos comerciales regionales. En este entorno, establecer un acuerdo comercial regional con un país de gran tamaño es una póliza de seguros contra la erosión del acceso al mercado de gran tamaño. Esto puede explicar también que los países pequeños estén dispuestos a hacer concesiones significativas para adherirse a dichos acuerdos. Cabe pensar que estas concesiones son como una prima de seguro que se paga para garantizar o preservar el acceso al mercado.[64]

No obstante, el argumento del aseguramiento puede ser considerado también como una razón para la cooperación a escala multilateral. Los países en desarrollo que se ven excluidos de un acuerdo comercial regional con un país desarrollado, o que tienen condiciones de acceso al mercado menos favorables, pueden optar por impulsar la liberalización multilateral para restablecer entre los países en desarrollo condiciones de igualdad en el acceso a los mercados de los países desarrollados.

iii) Proteccionismo

Un acuerdo comercial puede tener también una motivación proteccionista, que puede estar en la base de un acuerdo comercial bilateral o regional, pero no de un acuerdo multilateral, porque en éste las concesiones tienen que otorgarse con arreglo al principio del trato NMF. La justificación teórica de ello se encontrará en los estudios de economía política. Como se ha indicado anteriormente, la idea central en estos estudios es que la política comercial sólo se refiere en parte a la maximización del bienestar social. Tiene una importancia crucial la presión política de diferentes grupos de presión que financian las campañas de los funcionarios elegidos. En tales condiciones, quienes más tienen que ganar y, por tanto, más decididamente apoyarán un acuerdo comercial regional, son los productores que no son eficientes a escala internacional (esto es, con dificultades para competir en el mercado mundial), pero que son más eficientes que los productores de los países interlocutores.

63 En Chang y Winters (2001), y Bown y Crowley (2006 y 2007) se encontrarán datos empíricos acerca de estas externalidades referentes a la relación de intercambio con terceros.

64 El argumento del aseguramiento está estrechamente vinculado con la teoría del dominó del regionalismo de Baldwin (1996). Véase en la sección C un análisis de esta teoría.

Considérese el caso de dos gobiernos que negocian un acuerdo de libre comercio. Como las políticas están influidas por el bienestar nacional y por intereses especiales, hay dos situaciones en que el acuerdo es factible: si aumenta el bienestar de los consumidores y los productores no están organizados para presionar contra el acuerdo, y si incrementa los beneficios de productores bien organizados que presionarán en favor del acuerdo. Grossman y Helpman (1995b) ponen de manifiesto que cuanto más desvía el comercio un acuerdo de libre comercio mayor es el apoyo que recibe de los grupos de presión a los que beneficia. Por ello, alegan, un acuerdo de libre comercio tendrá más posibilidades de llegar a buen puerto si desvía el comercio. En cada país, los productores eficientes a nivel regional pero no a nivel mundial presionarán para conseguir acceso preferencial al mercado regional. Si dos gobiernos pueden intercambiar concesiones que entrañan la desviación del comercio, ésta será una política acertada aunque sea una medida económica desacertada y los gobiernos suscribirán el acuerdo.

En una zona de libre comercio, los aranceles exteriores de sus miembros no son idénticos y se utilizan las normas de origen para determinar si un producto puede ser objeto de un trato preferencial. Siguiendo el ejemplo anterior, supóngase que el productor menos eficiente de un determinado producto reside en un país miembro del acuerdo de libre comercio que aplica el arancel exterior más elevado, en tanto que el productor eficiente a escala regional reside en el territorio del miembro que aplica el arancel más bajo. El establecimiento del acuerdo integrará los mercados de los miembros y el productor eficiente a escala regional (pero no a escala mundial) obtendrá acceso privilegiado al mercado de su interlocutor comercial y, al mismo tiempo, se beneficiará del efecto protector del arancel exterior más elevado. Por eso se habla de "protección reforzada".

iv) Mayor poder de negociación

Otro argumento para la cooperación comercial es que los países pueden desear establecer un acuerdo comercial regional para aumentar su poder de negociación en el contexto de las negociaciones multilaterales (Mansfield y Reinhardt, 2003). Este argumento es, probablemente, el más importante para los pequeños países en desarrollo. En un estudio reciente del Banco Mundial (Andriamananjara y Schiff, 1999) se afirma que reforzar el poder de negociación a nivel internacional explica por qué se habría constituido una agrupación regional como el CARICOM, formada principalmente por estados muy pequeños. Dado el tamaño reducido de los países en cuestión, la integración comercial aporta beneficios económicos limitados. La creación de una agrupación regional rinde beneficios al permitir un ahorro de costos en la negociación internacional y dar a los países integrantes mayor protagonismo en el escenario internacional.

Sin embargo, la creación de un bloque regional no siempre sirve para reforzar el poder negociador de sus países miembros. Por ejemplo, si éstos tienen intereses económicos muy distintos, no será muy difícil para los negociadores contrarios socavar el acuerdo presentando ofertas que convengan a los intereses de algunos países hasta el punto de provocar su defección. Esto explica por qué históricamente los bloques negociadores que han obtenido mejores resultados son los constituidos sobre alianzas basadas en productos, como la OPEP o el Grupo de Cairns. Ambos bloques compartían el interés de conseguir la liberalización en un sector común de exportación, el petróleo y la agricultura, respectivamente.

Además, hay circunstancias en las que la formación de un acuerdo regional puede incluso debilitar el poder de negociación de sus miembros. Así puede ocurrir en el contexto de las negociaciones con una multinacional que estudia la posibilidad de invertir en un país determinado, por ejemplo, el país A. Supóngase que, para invertir en el país, la multinacional exige concesiones fiscales. En ausencia de un acuerdo de libre comercio, el Gobierno del país A puede negociar estas concesiones a cambio de posibilidades de acceso al mercado (si la multinacional no invierte en el país A, sus productos tropezarán con obstáculos comerciales para su comercialización en el país). Pero si el país A es miembro de un acuerdo de libre comercio, la multinacional se podrá establecer en cualquier país de la región, elegirá el que le ofrezca mejores condiciones fiscales y se beneficiará del acceso en franquicia arancelaria en toda la región, incluso en el país A. El poder de negociación del Gobierno del país A ha resultado menoscabado. Los países miembros del acuerdo de libre comercio competirán entre sí para que la empresa multinacional se establezca en su país ofreciendo las mejores condiciones. Esto desencadenará una competencia a la baja que sólo se podrá evitar si los países delegan en la región las decisiones sobre las cuestiones fiscales.

3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL SEGÚN LAS TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Hasta aquí se han examinado las teorías económicas y de la economía política sobre la cooperación comercial. La cooperación internacional y los factores que la fomentan o inhiben también han sido analizados desde diferentes perspectivas teóricas en la literatura sobre las relaciones internacionales.[65] El objetivo de esta sección es examinar las similitudes entre las teorías económicas y las teorías de las relaciones internacionales respecto de la cooperación comercial y, en especial, poner de relieve las aportaciones adicionales que pueden ofrecer los estudios sobre las relaciones internacionales más allá de las explicaciones económicas y de política económica que se han analizado hasta aquí.

a) Eficiencia, poder, normas e ideas: una breve introducción a las teorías de las relaciones internacionales referentes a la cooperación

Los enfoques de las relaciones internacionales acerca del estudio de la cooperación e institucionalización internacionales pueden ser una contribución importante para analizar la cooperación en el ámbito del comercio internacional. Las diferentes teorías de las relaciones internacionales permiten comprender cómo la cooperación internacional en las cuestiones comerciales cobra forma en función de las consideraciones de eficiencia, del poder y del conflicto distributivo, así como de las normas e ideas compartidas. En el recuadro 2 se presentan una síntesis gráfica y una breve descripción de las principales teorías de las relaciones internacionales referentes a la cooperación. Sin embargo, en aras de la concisión, en esta sección se abordarán principalmente las "grandes teorías" de las relaciones internacionales y la manera en que explican las razones de la cooperación comercial internacional.[66]

Un buen punto de partida consiste en distinguir entre las teorías racionalistas y las teorías de carácter más sociológico. Dos teorías destacadas de la cooperación internacional – el institucionalismo neoliberal y el neorrealismo – son racionalistas en el sentido de que consideran a los estados "actores interesados en ellos mismos que tratan de conseguir sus objetivos y cuyo comportamiento puede describirse como de maximización de la utilidad individual" Hasenclever et al. (1997: 23).[67] Como se verá más adelante, tanto el institucionalismo neoliberal como el neorrealismo han sido profusamente utilizados en el estudio del régimen de comercio de la posguerra. Mientras que los institucionalistas neoliberales se ocupan de las características de los acuerdos comerciales que promueven la eficiencia, las teorías neorrealistas tienden a hacer hincapié en la importancia de la capacidad de poder y el conflicto distributivo como factores fundamentales que determinan las perspectivas de la cooperación internacional en la esfera del comercio.

En contraposición con la orientación racionalista del institucionalismo neoliberal y del neorrealismo, las teorías que comúnmente se conocen como "constructivistas sociales" adoptan una visión más sociológica del sistema internacional. Las teorías constructivistas sociales hacen hincapié en la dimensión normativa e intersubjetiva de la cooperación internacional y rechazan la idea de que la cooperación e institucionalización internacionales pueden explicarse adecuadamente por la interacción estratégica entre estados que maximizan la utilidad.[68] Uno de los primeros ejemplos de la utilización de la teoría constructivista social en el análisis del régimen de comercio internacional es el influyente artículo de

[65] Muchos teóricos de las relaciones internacionales han adoptado la definición de "cooperación" propuesta inicialmente por Robert Keohane, según la cual la cooperación tiene lugar cuando "los actores ajustan su conducta a las preferencias reales o previstas de otros en un proceso de coordinación de las políticas". Keohane (1984: 51); Grieco (1990: 22); Milner (1998: 7). Para un análisis general de las teorías de las relaciones internacionales en referencia a la cooperación e institucionalización internacionales, véase, por ejemplo, Simmons y Martin (2002), Hasenclever et al. (1997, 2000), Krasner (1999: 43-72), Martin y Simmons (1998), Snidal (1997), Haggard y Simmons (1987) y Kratochwil y Ruggie (1986).

[66] Las teorías del neorrealismo, el institucionalismo neoliberal, el liberalismo y el constructivismo, que se explicarán de forma detallada más adelante, son denominadas a menudo las "grandes teorías" de las relaciones internacionales.

[67] Sobre la utilización de las teorías basadas en la elección racional en el ámbito de la teoría de las relaciones internacionales, véase, por ejemplo, Snidal (2002).

[68] Sobre el constructivismo en la teoría de las relaciones internacionales, véase Adler (2002); Guzzini (2002); Wendt (1999), Checkel (1998); Ruggie (1998); Reus-Smit (1997); Finnemore (1996); Kratochwil (1989).

Ruggie sobre el "liberalismo enraizado" *(embedded liberalism)*, que analiza el sistema multilateral de comercio como un "marco intersubjetivo de significado".[69] El constructivismo se ha aplicado con menos frecuencia al estudio del régimen comercial que el neoliberalismo y el neorrealismo[70], pero como se verá más adelante abre nuevas perspectivas de sumo interés sobre la cooperación comercial.

Algunas teorías de las relaciones internacionales rechazan el supuesto "estatista" de que las naciones son actores unitarios con una utilidad o un conjunto de normas y valores fijos. Estos enfoques se ocupan de investigar la forma en que la interacción nacional da forma a las preferencias y normas comerciales de los responsables de las políticas encargados de formular la política comercial nacional y de negociar los acuerdos comerciales internacionales. Al evaluar al nivel subestatal la política comercial, estas teorías subrayan la función de actores nacionales no estatales como los grupos de presión y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Estudian cómo interactúan estos grupos para orientar la política comercial. Las teorías racionalistas de la formulación de la política comercial son denominadas "liberalistas" y examinan el papel de las personas y los grupos de interés como actores fundamentales en la política mundial. Los liberalistas sostienen que el comportamiento racional de buscadores de rentas de los grupos especiales de interés y de las élites influye en la actuación de los funcionarios y burócratas elegidos, o incluso la determina. Las teorías "cognitivistas moderadas" de la generación de preferencias, en cambio, sostienen el principio constructivista de que las normas, valores, costumbres y tradiciones generados en el país tienen efectos de extrema importancia en los funcionarios y los órganos oficiales de decisión de la política comercial.

Recuadro 2: Una visión esquemática de las teorías de las relaciones internacionales referentes a la cooperación

En el gráfico más abajo se presenta una síntesis básica y simplificada de las teorías de las relaciones internacionales en lo que respecta a la cooperación internacional. Las diferentes vertientes de la teoría de las relaciones internacionales se pueden esbozar en torno a dos ejes: el eje vertical distingue entre diferentes supuestos básicos de la toma de decisiones. Las teorías racionalistas se basan en la premisa de que los actores – a pesar de la existencia de limitaciones de información e imperfecciones ambientales – toman decisiones con la finalidad estricta de maximizar una función de utilidad. Lo hacen ponderando racionalmente los costos y beneficios de la cooperación. Una corriente racionalista supone, así, que las partes actúan por razones de eficiencia mutua. Se considera que cada una de las partes cooperantes persigue la solución que maximice el "tamaño del pastel" que genera la cooperación.[71] Otra corriente de la concepción racionalista asume que las partes tratan de maximizar su posición relativa de poder. Para los defensores de esta interpretación, la cooperación internacional equivale a un juego de suma cero en el que las ganancias de una parte se producen necesariamente a expensas de otra parte (se considera, pues, que el "tamaño del pastel" no varía). Por consiguiente, las partes cooperantes velan con determinación por su posición de poder en el sistema internacional.[72] Las teorías no racionalistas de la adopción de decisiones rechazan el principio de que los agentes se mueven únicamente por consideraciones estrictas de costo-beneficio. A su juicio, la adopción de decisiones se explica mucho mejor en función de criterios como normas fundamentales, ideas compartidas, creencias intersubjetivas, tradiciones y hábitos. Son la percepción, la comunicación interpersonal, el aprendizaje y la socialización los elementos que configuran, en gran medida, estas normas e ideas.

69 Véase Ruggie (1983).

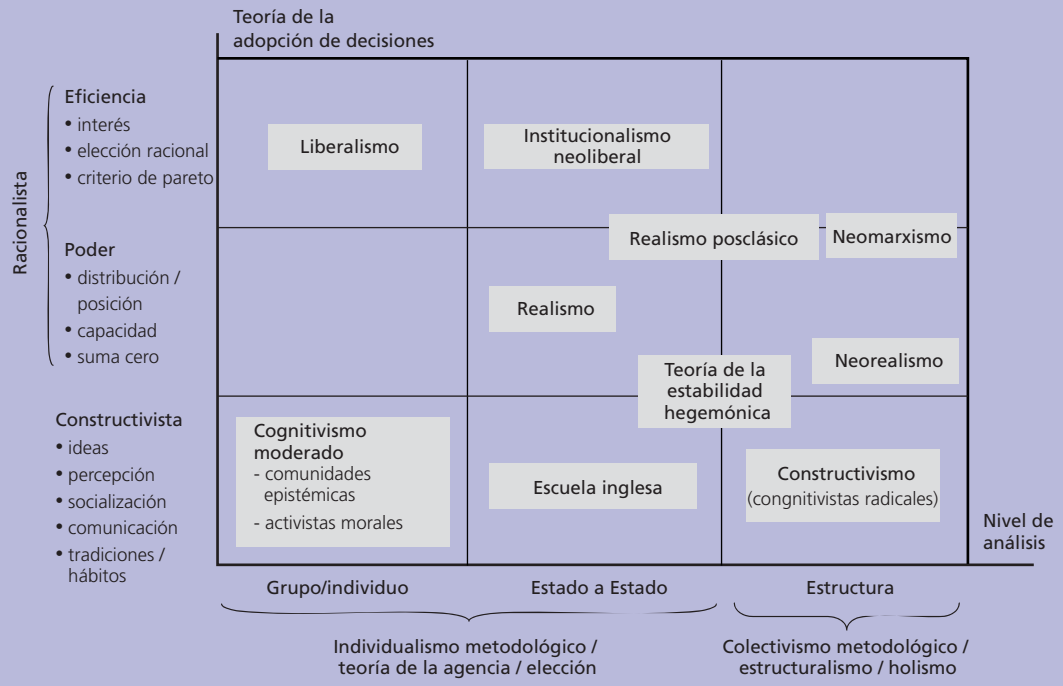
70 Véase Lang (2006: 83).

71 Dicho de otro modo, estas teorías consideran que los signatarios de un contrato se afanan por conseguir la "eficiencia en el sentido de Pareto", que maximiza las ganancias absolutas de la interacción. La eficiencia en el sentido de Pareto es un equilibrio al que se llega cuando ninguna parte puede mejorar su posición sin que empeore la posición de otra parte.

72 Para referirse a las preocupaciones distributivas se hace referencia algunas veces a la "eficiencia de Kaldor-Hicks". Con arreglo a esta concepción de la eficiencia las partes se preocupan por las ganancias relativas e ignoran en gran medida las ganancias absolutas o las dan por sentadas.

El eje horizontal podría ser calificado como "nivel de análisis". El criterio distintivo es el objeto de examen. Las teorías basadas en el individualismo metodológico, o "teorías de la agencia", consideran que los agentes – individuos, grupos o estados – pueden determinar activa y conscientemente las consecuencias de su interacción. La opción que tomen los agentes determina el resultado (el sistema). Por el contrario, las teorías vinculadas a la escuela del colectivismo metodológico, el estructuralismo o el holismo sostienen que es el sistema el que da forma a los actores y no a la inversa. Según los estructuralistas, el sistema es más que la suma de sus partes y, en consecuencia, tiene "una vida propia". Los sistemas determinan cómo piensan y actúan los agentes. Las diferentes escuelas de las relaciones internacionales pueden representarse en esos dos ejes[73]:

Representación esquemática de las teorías de las relaciones internacionales referentes a la cooperación



Fuente: Basado en Wendt (1999); recopilación de los autores.

La escuela del institucionalismo neoliberal es un enfoque "estatista" racional de la cooperación internacional.[74] Según los institucionalistas, los países cooperan con el objetivo fundamental de aumentar la eficiencia mutua.[75]

Los teóricos del liberalismo sustentan la teoría un tanto arbitraria de que los estados son actores unitarios con una función sistemática de utilidad. Para explicar qué impulsa a los países a cooperar en el ámbito internacional, los liberalistas basan firmemente su análisis en la política nacional. Los acuerdos de cooperación se concluyen si la decisión de colaborar es el equilibrio resultante de un proceso de deliberación racional entre grupos nacionales destacados.

El análisis neomarxista o análisis de los "sistemas mundiales" es un enfoque estructural de la cooperación internacional en el que lo fundamental son las relaciones de poder económico. El análisis

73 Ikenberry et al. (1989) clasifican las teorías de las relaciones internacionales de la misma forma según los dos ejes siguientes: el nivel de análisis (centrado en el sistema, la sociedad o el Estado) y las fuerzas motrices (poder, interés, normas/ideas).

74 La escuela del institucionalismo neoliberal se conoce también como "funcionalismo racional".

75 Se puede aumentar la eficiencia reduciendo la incertidumbre, incrementando los niveles de información mutua, produciendo bienes colectivos (como foros para la negociación y la solución de diferencias), centralizando determinadas tareas con el fin de reducir los costos de transacción, aumentando los costos de las acciones oportunistas (por ejemplo, mediante la repetición del juego o poniendo en común la capacidad de coerción), etc.

de los sistemas mundiales se basa generalmente en la concepción marxista de la realidad social. El argumento central es que en la economía mundial hay dos tipos de países: los países dominantes en el centro y los países dependientes en la periferia. El centro y la periferia interactúan y funcionan como un conjunto integrado. En un sistema capitalista mundial unificado la jerarquía de estados se mantiene mediante la dependencia económica. La periferia es la fuente de la riqueza del centro, que explota y absorbe los recursos de la periferia. Esto produce el subdesarrollo en el conjunto de los países dependientes de la periferia.[76] En consecuencia, los países del centro (países industrializados) forjan alianzas entre ellos para orquestar el "desarrollo del subdesarrollo" (Frank, 1969: 9). Los acuerdos de cooperación comercial entre el centro y la periferia parecen más contratos de adhesión o de dependencia que contratos basados en el consentimiento y el beneficio mutuos.[77]

El realismo es una teoría de las relaciones internacionales basada en el Estado y centrada en el poder. Es el paradigma más antiguo de las relaciones internacionales, que dominó cuando menos desde el decenio de 1930 hasta el de 1970 (Simmons y Martin, 2002).[78] Los realistas sostienen que los Estados tratan de maximizar su poder. Los países actúan de buena fe al defender sus intereses de poder. Los teóricos realistas se han mostrado más interesados en la seguridad militar que en el comercio internacional. Por ello, la cooperación en materia de comercio internacional no ocupa un lugar destacado en el pensamiento realista y cuando lo ocupa los defensores de esta postura ven la mano del poder tras la fachada de los acuerdos internacionales (Morgenthau, 1948). En general, los tratados y el derecho internacional son "epifenómenos" en relación con el poder y los intereses del Estado (Carr, 1939).

La escuela neorrealista es considerada generalmente como la sucesora de la escuela realista. Sin embargo, el neorrealismo es una teoría sistémica de los asuntos internacionales centrada en el poder. El sistema internacional se caracteriza por la anarquía. En un estado de anarquía, todas las naciones se ocupan exclusivamente de su propia supervivencia (Waltz, 1954). A tal fin, cada nación debe velar por su posición de poder en el sistema internacional. Los países se ocupan predominantemente de la capacidad militar y de la distribución del poder coercitivo en el sistema. La interacción entre países racionales es un juego de suma cero. Para mantener (o mejorar) su posición de poder, los países utilizan sus propios recursos o forjan espontáneamente alianzas o bloques internacionales de corta duración. Las alianzas pueden mitigar temporalmente la anarquía, pero en ningún caso erradicarla.

Una forma atenuada de neorrealismo es el llamado realismo posclásico o realismo defensivo. En esta teoría, la visión del mundo es algo menos pesimista. Los realistas posclásicos sostienen que el poder, aunque es una dimensión importante de la interacción entre los Estados, no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir seguridad e incrementar la base de recursos de un país. Para los defensores de esta teoría, los países eligen la cooperación para reducir la probabilidad de conflicto, contribuir a superar las externalidades internacionales y aumentar el bienestar de un país.

La teoría de la estabilidad hegemónica es otra variante del neorrealismo. Representa una posición más matizada sobre la cooperación internacional. Un poder hegemónico (como los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial) trata de reforzar su situación de dominio en el sistema

76 Según los teóricos de los sistemas mundiales, hay una división internacional del trabajo intrínsecamente injusta, en la que las industrias modernas muy rentables se encuentran en el centro y las industrias tradicionales de gran intensidad de mano de obra y las industrias de extracción de los recursos naturales se encuentran en la periferia. Esta división del trabajo da lugar a la acumulación de capital y al desarrollo en el centro y provoca el subdesarrollo económico y político en la periferia. Cuanto mayor es el progreso económico mundial más difícil es para la periferia desarrollarse y mayor es el esfuerzo revolucionario necesario para escapar a las fuerzas del mercado mundial.

77 El análisis de los sistemas mundiales se llevó a cabo inicialmente en Wallerstein (1974), Baran (1967) y Frank (1969). Para enfoques más contemporáneos, véase, por ejemplo, Chase-Dunn (1998).

78 Los trabajos de los primeros pensadores realistas -Tucídides y Sun Tzu- son anteriores al año 400 a.C.

internacional mediante la cooperación. Al mismo tiempo, desea forjar una comunidad mundial de valores y procura incorporar al sistema algunos de sus preciados valores y normas. Además, solamente el poder hegemónico, como estado más poderoso del sistema, está en situación de afrontar los problemas de la acción colectiva internacional con la eficiencia necesaria para hacer frente a externalidades mundiales como la contaminación ambiental o las políticas comerciales destinadas a empobrecer al vecino.

Los enfoques constructivistas de las relaciones internacionales rechazan el método de elección racional y el individualismo metodológico centrado en los agentes que sostienen todas las teorías que se han expuesto más arriba. Los constructivistas cognitivistas radicales sostienen que las teorías racionalistas de la elección tienen dos puntos débiles. En primer lugar, no tienen en cuenta la influencia formativa de las ideas, normas y valores sobre el comportamiento. Por ello, proponen sustituir la "lógica de las consecuencias" por la "lógica de lo apropiado", de manera que las decisiones basadas en normas sustituyan a la elección racional basada en el interés propio. En segundo lugar, las teorías de la elección racional no reconocen la influencia que tiene el sistema sobre los actores. Según los constructivistas, las teorías de la elección centradas en los agentes pasan totalmente por alto el poder de las creencias intersubjetivas, el entendimiento compartido, la cultura y la socialización. En consecuencia, para los defensores de la posición constructivista radical, el principio de que "las preferencias de los actores determinan el resultado" es falso. Antes bien, el sistema y los agentes son fuertemente interdependientes, la estructura da forma a las percepciones de los actores, la percepción determina las preferencias de los agentes y, en consecuencia, su comportamiento. El comportamiento colectivo puede tener, pues, un efecto de retroacción en el sistema.

Una variante del constructivismo (y posiblemente su predecesora) es la escuela inglesa de las relaciones internacionales, que se ocupa menos de la manera en que el sistema configura las normas de los estados que de la difusión transnacional de determinadas normas y valores internacionales. Los partidarios de esta teoría hacen hincapié en la importancia de la sociedad internacional en el mantenimiento del orden mundial. El concepto de "seguridad colectiva" es un buen ejemplo, que muestra cómo países con concepciones similares forman una coalición para incorporar sus objetivos defensivos en el sistema internacional.

Por último, las teorías cognitivistas moderadas examinan cómo las normas y principios rectores cobran forma, adquieren importancia y, en consecuencia, influyen en la elección cooperativa de los responsables nacionales de la adopción de decisiones. La función de las personas eminentes (activistas morales), las élites y las comunidades epistémicas es fundamental en este proceso.

Es necesario hacer algunas salvedades en esta representación esquemática de las teorías de las relaciones internacionales. En primer lugar, la selección de los enfoques es necesariamente ecléctica. Más que exhaustiva es ilustrativa. En segundo lugar, no es fácil adscribir a los teóricos de las relaciones internacionales a una determinada escuela de pensamiento. Naturalmente, los autores no se adhieren religiosamente a una teoría concreta. Se inspiran de forma selectiva en los enfoques que, a su entender, explican mejor el comportamiento social y la interacción humana. En tercer lugar, la clasificación de las teorías no es tan clara y rígida como puede parecer. Los debates teóricos y dogmáticos han evolucionado con el paso del tiempo. El intercambio permanente de ideas ha dado lugar a enfoques híbridos que toman elementos de diferentes escuelas de pensamiento. Por último, los cambios de paradigma histórico (como el fin de la Guerra Fría o el declive de la hegemonía de los Estados Unidos) y las innovaciones técnicas en el campo de las relaciones internacionales (como los progresos de la teoría de juegos y el recurso cada vez mayor a instrumentos econométricos) han influido en la aceptación e importancia de las diferentes escuelas.

b) Teorías "estatistas" de la cooperación comercial: los estados como actores

Algunas de las escuelas que se ocupan de las relaciones internacionales adoptan una perspectiva "estatista" en torno a la cooperación comercial internacional. Su objeto de atención son los Estados nación soberanos a los que consideran actores unitarios en el sistema internacional.

i) Teorías racionalistas en el estudio de la cooperación internacional: mal funcionamiento del mercado, poder y distribución

Atención a la eficiencia: el institucionalismo neoliberal

El institucionalismo neoliberal sostiene que la cooperación entre los estados se puede explicar en términos de cálculo del interés propio. La idea central de esta teoría es que los dilemas de la acción colectiva, los costos de transacción y las asimetrías y déficit de información pueden provocar situaciones en las que un comportamiento que es racional desde la perspectiva de cada uno de los Estados les impide conseguir beneficios mutuos, tal como sucede en la metáfora del dilema del prisionero. En tales situaciones, los regímenes, o instituciones, internacionales[79] permiten a los Estados cooperar facilitando información, limitando la incertidumbre y reduciendo los "costos de transacción", esto es, los costos de elaborar, controlar y aplicar las normas.[80] Los regímenes facilitan la cooperación por cuanto influyen en el cálculo del costo-beneficio de distintos cursos de acción por parte de los Estados. En su formulación inicial de Keohane (1984), un principio básico del institucionalismo neoliberal es que la cooperación entre los Estados no requiere una organización internacional formal con una capacidad centralizada de exigir el cumplimiento. Los regímenes contienen mecanismos de autoaplicación y el respeto de las normas se explica por la reciprocidad y por la importancia que se atribuye a la reputación.[81] Así pues, el institucionalismo neoliberal subraya la naturaleza bilateral y descentralizada de los regímenes de cooperación internacional.[82]

Al aplicar esta lógica de forma más concreta en el ámbito de la cooperación comercial, se aprecia con claridad que el institucionalismo neoliberal y las principales teorías económicas de los acuerdos comerciales tienen muchas características comunes. Las teorías del comercio basadas en la externalidad, especialmente el enfoque de la relación de intercambio, son enfoques de la cooperación comercial estatistas, centrados en los agentes y preocupados por la eficiencia. Las imperfecciones, externalidades e ineficiencias del mercado que la cooperación comercial internacional puede superar, según el

79 No existe en la literatura de las relaciones internacionales una definición de "régimen internacional" aceptada por todos. Una descripción que goza de una amplia aceptación es la que lo explica como un conjunto de "principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un aspecto determinado de las relaciones internacionales." (Krasner, 1983: 2). Para un análisis de las diferentes definiciones de "régimen internacional" utilizadas en la teoría de las relaciones internacionales, véase, por ejemplo, Hasenclever et al. (1997: 8-22). Aunque algunos teóricos prefieren el término "institución" al de "régimen" (Simmons y Martin [2002: 194]), "institución" se ha utilizado también de formas muy distintas en la teoría de las relaciones internacionales (véase, por ejemplo, Buzan (2004) y Holsti, (2004)). Sin embargo, a los efectos de explicar las motivaciones de la cooperación comercial, es intrascendente si los acuerdos comerciales son regímenes o instituciones. De todos modos, lo que es evidente es que los acuerdos comerciales, sean regímenes o instituciones, son más que simples contratos, que es la forma en que los economistas tienden a conceptualizar la cooperación comercial.

80 Véase Keohane (1984). Véase también Keohane (2005: xi): "Los regímenes internacionales, conjuntos de normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, reducen los costos de transacción de los estados, palian los problemas de la asimetría de la información y limitan la incertidumbre a la que se enfrentan los miembros del régimen al evaluar las políticas de los demás miembros. Al igual que otras instituciones políticas, los regímenes internacionales se pueden explicar en términos de interés propio. Además, tienen gran influencia en las políticas estatales al modificar los costos y beneficios de las distintas alternativas. No prevalecen sobre la idea del interés propio, pero inciden en la forma de calcularlo." Aunque institucionalismo neoliberal es la expresión que se utiliza generalmente en el ámbito de las publicaciones sobre las relaciones internacionales para hacer referencia a los trabajos de Keohane, éste ha rechazado la etiqueta "neoliberal" (Keohane, 2002: 3).

81 Las versiones posteriores del institucionalismo neoliberal se han apartado del enfoque funcionalista de Keohane y conceden mayor peso a la importancia e influencia de las organizaciones internacionales formales como facilitadoras de la cooperación; véase la sección C 1 c) *infra*.

82 Véase Abbott y Snidal (1998). La teoría estuvo muy influida por la experiencia del GATT en los años setenta y ochenta. Keohane (2005: xi) observa que "ciertamente puede afirmarse que mi teoría generaliza la experiencia del GATT".

institucionalismo neoliberal, pueden considerarse también como externalidades vinculadas a los precios mundiales, que ocupan un lugar importante en la teoría de la relación de intercambio. Además, desde la perspectiva del institucionalismo neoliberal, puede considerarse que los acuerdos comerciales mitigan los problemas de la acción colectiva que surgen de las consideraciones económicas. Cuando no existen dos países que quieran afrontar los costos de preparar, poner en marcha y mantener un acuerdo comercial del que todos se benefician, el establecimiento de un régimen multilateral soluciona este problema proporcionando un bien público en beneficio del sistema internacional de comercio.[83]

Aunque por lo general, el institucionalismo neoliberal presta atención al dilema del prisionero por representar el típico dilema de la acción colectiva en las relaciones internacionales, su lógica se ha aplicado también a otros modelos de interacción estratégica entre los Estados. Varios autores han intentado explicar la probabilidad de la formación de un régimen internacional (y las características formales de los distintos regímenes) refiriéndose a las diferentes "estructuras estratégicas" de los problemas de acción colectiva subyacentes (por ejemplo, Aggarwal y Dupont, 1999 y 2004; Ostrom, 2003; Sandler, 1992). Una distinción aceptada comúnmente en este contexto es la que se traza entre los problemas de colaboración y los problemas de coordinación.[84] Se afirma a menudo que los regímenes de colaboración están más formalizados e institucionalizados con respecto a la vigilancia y la exigencia del cumplimiento que los regímenes de coordinación. Lamentablemente, en la literatura institucionalista no se ha estudiado suficientemente en qué aspectos los acuerdos comerciales pueden ser conceptualizados como juegos de coordinación y qué efectos tendría esto en el diseño de los acuerdos comerciales.[85]

Atención a la distribución: la escuela del neorrealismo

En tanto que el institucionalismo neoliberal hace hincapié en el papel de las instituciones para que los Estados puedan solucionar los problemas del mal funcionamiento del mercado y otros problemas de eficiencia, y conseguir así aumentos de eficiencia conjuntos, las teorías neorrealistas del estudio de la cooperación internacional rechazan la premisa de que el mal funcionamiento del mercado en este sentido es un problema fundamental en las relaciones internacionales. Los neorrealistas enfatizan la función de "poder y distribución en lugar de la información y los beneficios conjuntos. La cuestión básica es dónde terminarán los estados en la frontera de Pareto, y no cómo llegar a esa frontera".[86] En consecuencia, los defensores de esta teoría cuestionan la pertinencia de la metáfora del dilema del prisionero y afirman que un modelo de la teoría de juegos más pertinente es el de la "batalla de los sexos", un juego de coordinación con dos posibles equilibrios de negociación. Los jugadores tienen preferencias encontradas en relación con los dos óptimos.[87]

83 Sobre la naturaleza de bien público de los acuerdos comerciales, véase la sección C 1 d) *infra*.

84 Véase Stein (1983); Martin (1993). En pocas palabras, en los juegos de colaboración (como el dilema del prisionero) las partes tienen intereses en parte encontrados, los que les lleva a comportarse de forma oportunista engañando a la otra parte. El oportunismo no constituye un problema en los juegos de coordinación, como la "batalla de los sexos". En este juego, la defección no beneficia a ninguna de las partes. Las partes que cooperan unen sus fuerzas para conseguir todas ellas eficiencias de transacción o sinergias. No obstante, en los juegos de coordinación también se plantean desacuerdos. Concretamente, existe más de un equilibrio eficiente en el sentido de Pareto. En tales casos, los Estados deben elegir uno de los varios equilibrios superiores desde el punto de vista del bienestar. Los distintos actores prefieren equilibrios diferentes y ello provoca tensiones y desacuerdos entre las partes cooperantes.

85 Los acuerdos comerciales basados en "normas mínimas" o en una "integración positiva", como el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) o el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC) de la OMC pueden ser considerados apropiadamente como juegos de colaboración en los que las partes saben que aceptar un cierto nivel de reglamentación aumenta la eficiencia en todas ellas. Sin embargo, pueden existir desacuerdos entre los signatarios sobre cuál es realmente el nivel óptimo de colaboración.

86 Véase Krasner (1991: 140).

87 Aplicadas al marco menos clínico de una matriz 2x2, las teorías de la distribución sostienen que la cooperación en cuestiones complejas da lugar generalmente a un gran número de equilibrios autorregulados que dos o más partes prefieren a la inexistencia de un acuerdo. Sin embargo, las partes están en franco desacuerdo en lo que se refiere a la clasificación subjetiva de los tipos de acuerdo mutuamente preferibles. Si se añade un cierto realismo teniendo en cuenta el dinamismo, la incertidumbre y la información asimétrica en cuanto a lo esencial para las otras partes, se constata que prácticamente todos los contextos de cooperación internacional comportan conflictos de distribución sobre las condiciones de la cooperación (Fearon, 1998).

En este orden de cosas, varios autores han rechazado la idea de que la metáfora del dilema del prisionero represente adecuadamente la configuración de intereses de los Estados en el campo del comercio internacional.[88] Según la teoría neorrealista, la razón principal por la que los países cooperan no es conseguir eficiencias mutuas potenciadoras del bienestar. De hecho, los Estados tratan de obtener de los demás agentes el mayor número posible de concesiones con el fin de situarse en un nivel superior en la escala del poder.

La teoría neorrealista sostiene que son las cuestiones de distribución las que primero dificultan la cooperación. Alega que a causa de la naturaleza anárquica del sistema internacional, los Estados se abstienen a menudo de participar en regímenes de cooperación internacional que potencian la eficiencia cuando consideran que otros Estados obtendrán mayores beneficios.[89] Esta preocupación por las "ganancias relativas" responde al hecho de que los beneficios económicos se pueden traducir en última instancia en capacidad militar. "Impulsados por el interés de la supervivencia y la independencia, los estados son muy sensibles a la más mínima erosión de sus capacidades relativas."[90] Así pues, los estados no son vistos como egoístas racionales sino como "posicionalistas defensivos".[91]

A primera vista, la hipótesis neorrealista de las ganancias relativas no sirve para explicar la razón por la que los países suscriben acuerdos comerciales, sino que más bien explica por qué se abstienen de cooperar. Sin embargo, la cuestión de las ganancias relativas y las ganancias absolutas ha suscitado un apasionado debate sobre la extensión y los límites de la cooperación comercial. Ha centrado la atención en si las ganancias relativas relacionadas con la seguridad reducen las perspectivas de cooperación internacional y si, como cuestión empírica, a los Estados les preocupan esas ganancias relativas.[92] Joseph Grieco ha argumentado que un análisis de la aplicación de algunos de los Acuerdos de la Ronda de Tokio sobre obstáculos no arancelarios sustenta su teoría sobre la importancia de las ganancias relativas relacionadas con la seguridad.[93] Lo cierto es que este análisis ha sido objeto de numerosas críticas en las publicaciones.[94] La idea predominante parece ser que la magnitud del problema de las ganancias relativas depende de varios factores, como el número de estados involucrados, y que tiene menos importancia en el contexto multilateral que en el bilateral.[95]

Lloyd Gruber destaca la importancia de la división mundial de poder con respecto a los acuerdos comerciales y niega que la cooperación comercial mejore el bienestar mutuo. El autor argumenta que el hecho de que los Estados suscriban acuerdos de cooperación de forma voluntaria no significa que tales acuerdos mejoren necesariamente el bienestar de todos los participantes. Si los países poderosos pueden modificar el *statu quo* mediante el ejercicio en solitario del poder y hacer desaparecer el *statu quo* inicial del conjunto de opciones de los Estados más débiles, éstos deberán aceptar un acuerdo peor que el *statu quo ante* o aceptar quedarse atrás en condiciones aún más desventajosas.[96] Por consiguiente, concertar acuerdos de cooperación puede dejar a las naciones en condiciones peores que las del *statu quo ante*. El concepto de "poder en solitario" y la idea concomitante de que los Estados están obligados a suscribir acuerdos internacionales que les dejen en

88 Véase, por ejemplo, Goldstein (1993). Gowa y Mansfield sostienen que la metáfora del dilema del prisionero no refleja los aspectos más críticos de los acuerdos de libre comercio en un sistema anárquico: la existencia de externalidades en materia de seguridad. Gowa y Mansfield (1993), Gowa (1989).

89 Véase Grieco e Ikenberry (2003: 103-105), Mearsheimer (1995), Grieco (1988), (1990).

90 Véase Grieco (1990: 39).

91 Como se indicó en el recuadro 2 supra, la preocupación acerca de las ganancias relativas de los neorrealistas contrasta con las preocupaciones de los institucionalistas neoliberales sobre las ganancias absolutas, que sostienen que los países procuran maximizar el bienestar y se muestran en gran medida agnósticos sobre los beneficios que obtienen otros países de la cooperación mutua. Es interesante el hecho de que Grieco no afirme que las preocupaciones sobre las ganancias relativas significan que las instituciones internacionales carecen de importancia. Por el contrario, la atención a las ganancias relativas contribuye a explicar determinadas funciones de las instituciones internacionales como los pagos indirectos formalizados, mediante los cuales los miembros fuertes pueden compensar a los más débiles.

92 Véase Baldwin (1993).

93 Véase Grieco (1990: 168-215).

94 Véase, por ejemplo, Gruber (2000: 22-27), Fearon (1998: 288), Morrow (1997), Keohane (1993), Powell (1991) y Snidal (1991).

95 Véase también Grieco e Ikenberry (2003: 104-105).

96 Véase Gruber (2000).

peores condiciones que las del *statu quo ante* también han sido utilizados recientemente por algunos autores para analizar las negociaciones del GATT/OMC.[97] Así pues, es posible que los acuerdos comerciales no se concluyan porque lo desean los países, sino porque están constreñidos a suscribirlos por los países poderosos, cuyo objetivo es crear una situación de dependencia o explotar a los más débiles. Acerca de esta percepción poscolonial de la cooperación comercial, véase, por ejemplo, Jawara y Kwa (2003).[98]

La idea de que la cooperación internacional debería ser comprendida en términos de consideraciones de eficiencia, como subrayan los institucionalistas neoliberales, o en términos de preocupaciones de distribución, como indican los neorrealistas, ha sido objeto de críticas recientes. James Fearon afirma que la dicotomía colaboración-coordinación es engañosa porque todos los problemas de la cooperación internacional tienen una estructura estratégica común. El autor sostiene que la cooperación internacional siempre comporta primero un problema de negociación sobre la distribución de los futuros beneficios de la cooperación. Esta negociación equivale a un juego de coordinación. En segundo término, los juegos de la cooperación entrañan un problema de cumplimiento y vigilancia, similar a la colaboración del juego del dilema del prisionero.[99] En tanto que el enfoque que considera el dilema del prisionero como el principal problema de la cooperación internacional conduce a la expectativa de que los Estados tendrán pocas dificultades para cooperar una vez que los países hayan adquirido la suficiente capacidad de exigencia del cumplimiento y vigilancia disuasoria, cuando se hace una distinción entre la fase de negociación y la fase de de exigencia del cumplimiento de la cooperación internacional se establecen predicciones diferentes y más matizadas. Según Fearon, los problemas de negociación son a menudo obstáculos más importantes para la cooperación internacional que la vigilancia y el cumplimiento.[100] El autor sostiene, pues, que "los regímenes merecen más atención como foros de negociación que como instituciones que contribuyen a la vigilancia y el cumplimiento" (*ibid.*: 298).[101]

La aplicación de este análisis de Fearon a los acuerdos comerciales no nos permite conocer por qué cooperan los países en el comercio. Sin embargo, el autor dirige la atención a los obstáculos intrínsecos en el proceso conducente a la conclusión satisfactoria de un acuerdo comercial.[102] Además, este planteamiento también puede ayudar a comprender la estructura de las negociaciones. Para superar el problema de los conflictos de distribución de los beneficios previstos de la cooperación comercial y llegar a un acuerdo los países deben esforzarse en estructurar el proceso negociador. Todas esas estrategias se orientan a alcanzar un acuerdo rápido, a aliviar los interminables conflictos de distribución y a impedir la ruptura de las negociaciones. Por ejemplo, los pagos indirectos y la vinculación de las distintas cuestiones son formas de acortar el proceso de negociación.[103] El gradualismo (el concepto de rondas comerciales) es útil para reducir la "sombra del futuro". Una sombra del futuro más corta reduce la cuantía de las ganancias previstas del comercio y, en consecuencia, el incentivo para renegociar incesantemente. Un proceso estructurado de negociación de ofertas y contraofertas reduce las fricciones en la negociación. La celebración periódica de reuniones de alto nivel y los costos políticos del fracaso artificialmente elevados (por ejemplo, la estrategia del "todo único" que se aplicó en la Ronda Uruguay del GATT) son estrategias encaminadas a "apostar fuerte " en caso de un fracaso de la negociación y a reducir los incentivos de las partes para no hacer concesiones en el proceso de negociación.

97 Véase Steinberg (2002: 341, 349); Barton et al. (2006: 206).

98 Hay que señalar la gran similitud existente entre el argumento de la coerción y el modelo de cooperación comercial basada en la seguridad económica, se ha examinado en la subsección 2 d) *supra.* Solamente es diferente el lenguaje utilizado.

99 Véase Fearon (1998: 270, 275-276).

100 Si bien "una larga sombra de futuro puede hacer más fácil hacer cumplir un acuerdo internacional, también puede dar a los estados un incentivo para negociar con mayor dureza, demorando un acuerdo con la esperanza de conseguir mejores condiciones". (*ibid.*: 270).

101 La contribución de Fearon pone de relieve la afirmación de Snidal de que "en casi todos los problemas de cooperación internacional se combinan las preocupaciones sobre la eficiencia y la distribución" (Snidal, 1997: 485; véase también Morrow, 1994).

102 "... los obstáculos principales para la conclusión de cada una de las tres últimas rondas del GATT no fueron problemas insuperables relacionados con la vigilancia, el compromiso, el cumplimiento o las corrientes de información para hacer posible el cumplimiento. Lo cierto es que las negociaciones se han encallado habitualmente en cuestiones tales como quién haría las concesiones necesarias para concertar un acuerdo." Fearon (1998: 289)

103 La inclusión de los ADPIC, las MIC y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en la OMC son ejemplos de vinculación de las cuestiones y pagos indirectos orientados a conseguir el consenso en la Ronda Uruguay.

Atención al poder dominante en el sistema internacional: la teoría de la estabilidad hegemónica

La teoría de la estabilidad hegemónica predica que la creación y mantenimiento de un orden internacional abierto requiere la existencia de un Estado que detente una situación de dominio en cuanto a los recursos de poder pertinentes para la esfera de acción de que se trate y que una distribución más igualitaria de la capacidad de poder conducirá al declive del régimen.[104] Solamente la potencia hegemónica puede superar el mal funcionamiento del mercado internacional y proporcionar bienes públicos de alcance mundial.

Aunque muchos teóricos estiman que la teoría de la estabilidad hegemónica tiene insuficiencias[105], sigue siendo un concepto importante en los estudios de la cooperación internacional. Se ha dicho, por ejemplo, que una potencia hegemónica afronta el problema de asegurar a otros Estados que no actuará de forma oportunista. En este orden de cosas, se ha señalado que los Estados Unidos impulsaron en parte la formación del régimen de comercio internacional de posguerra para dar credibilidad a su compromiso con el libre comercio.[106] Esto puede explicar el interés de los Estados Unidos en el multilateralismo durante el decenio de 1990: mientras que la Guerra Fría dio un lugar al compromiso de conseguir una Europa Occidental estable y próspera y redujo, por tanto, "la necesidad de que los Estados Unidos expresaran de forma concreta su voluntad de practicar el libre comercio," el fin de la Guerra Fría enfrentó a los Estados Unidos con el problema de asegurar a otros Estados la credibilidad de su compromiso con el libre comercio, habida cuenta de su conocida preferencia por el unilateralismo.

ii) Atención a las ideas, el conocimiento y los valores: las teorías constructivistas del sistema

Al tratar de responder a la pregunta de por qué cooperan los países en los asuntos comerciales, las teorías constructivistas sociológicas o sociales pueden ser de gran ayuda para revelar las condiciones generales que conducen a la cooperación internacional en los asuntos comerciales. Los constructivistas ponen de manifiesto que no sólo cumplen una función destacada las normas y valores, sino que también es importante la historia. En tanto que a las teorías racionalistas les interesa únicamente la utilidad, el interés y la elección, los constructivistas sostienen que las enseñanzas extraídas del pasado determinan la forma en que los gobiernos conciben la cooperación comercial y, por tanto, las decisiones que adoptan.

Los constructivistas sostienen que las teorías basadas en el interés y en la elección racional que se han examinado anteriormente no tienen en cuenta la importancia de las ideas y el conocimiento en la configuración de la identidad de los Estados. Las teorías estructurales o cognitivistas radicales mantienen que la conducta de los Estados está basada en normas y que la cooperación y la institucionalización internacionales no pueden entenderse sin referencia a estructuras normativas intersubjetivas que dan forma a la identidad de los Estados.[107] Por ejemplo, Reus-Smit afirma que ni el neorrealismo ni el institucionalismo neoliberal pueden explicar la evolución histórica del multilateralismo. Como institución fundamental de la sociedad internacional moderna, el multilateralismo refleja la estructura constitucional de la sociedad internacional consistente en convicciones hegemónicas sobre la finalidad moral del Estado, una norma de la justicia procesal y un principio organizador de la soberanía.[108]

---

104 Véase Kindleberger (1973); Krasner (1976); Gilpin (1987).

105 Véase por ejemplo, Strange (1982), Conybeare (1984), o Snidal (1985). Los estudios empíricos han constatado que la teoría de la estabilidad hegemónica cuenta con pocos apoyos en su forma poco elaborada. Esta teoría también ha sido objeto de críticas por razones teóricas. Un argumento teórico importante contrario a ella es que considera incorrectamente que un régimen internacional es un bien público. Así, por ejemplo, muchos analistas entienden que el libre comercio y el régimen del GATT no son bienes públicos (cf. el examen de la sección C 1 d) *infra*). Otro argumento es que aun aceptando que los regímenes internacionales sean bienes públicos, tales bienes pueden ser proporcionados también por grupos de Estados suficientemente pequeños para que cada uno de ellos sea consciente de si los demás Estados del grupo contribuyen o no a la realización del bien colectivo ("grupo k"; Milner, 2002; Hasenclever et al. 1997; Lake, 1993 y Keohane, 1984).

106 Véase Goldstein y Gowa (2002: 154).

107 Véase Hasenclever et al. (1997: 167-168).

108 Véase, por ejemplo, Reus-Smit (1997) y Ruggie (1993). No obstante, para un análisis crítico véase Martin (1993).

Como se ha indicado, el análisis de Ruggie del "liberalismo enraizado" es un ejemplo destacado de la utilización de la teoría del constructivismo social para el estudio del régimen multilateral de comercio. Ruggie entiende que los regímenes internacionales son instituciones sociales y en cuanto tales constituyen "marcos intersubjetivos de significado".[109] La formación de regímenes internacionales es una manifestación de "la internacionalización de la autoridad política". Como la autoridad política "representa una fusión del poder con un objetivo social legítimo", las interpretaciones que se centran únicamente en el poder e ignoran la dimensión de los objetivos sociales son necesariamente incompletas.[110] Las explicaciones que se centran únicamente en el poder pueden explicar la forma de un régimen pero no su contenido. Con respecto a esta dimensión de los objetivos sociales legítimos, Ruggie hace hincapié en las diferencias esenciales entre el orden económico internacional después de la Segunda Guerra Mundial, con las "Instituciones de Bretton Woods" (el Banco Mundial y el FMI) y el GATT como elemento central, y el orden económico liberal del siglo XIX (véase la subsección 1 a) *supra*). Según este autor, si fracasaron los intentos de reconstruir un régimen económico liberal internacional en el período de entreguerras no fue por la ausencia de una potencia hegemónica sino porque "aunque hubiera habido un poder hegemónico, ello estaba en contradicción con la transformación del papel mediador del Estado entre el mercado y la sociedad, que alteraba esencialmente el objetivo social de la autoridad nacional e internacional".[111] Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial se produjo un cambio fundamental en el objetivo social, que se manifestó en lo que Ruggie denomina "compromiso del liberalismo enraizado", es decir, la visión compartida por los principales Estados de que los compromisos internacionales tenían que ser compatibles con la prosecución de objetivos nacionales de política económica. "Ésta era la esencia del compromiso del liberalismo enraizado: a diferencia del nacionalismo económico de los años treinta sería de carácter multilateral y a diferencia del liberalismo del patrón oro y el libre comercio, su multilateralismo se basaría en el intervencionismo nacional."[112]

Las teorías cognitivistas radicales sostienen que son en gran medida las normas e ideas que impregnan el sistema internacional las que motivan y dan forma a la cooperación comercial entre los Estados. Sin embargo, estas teorías no explican con claridad cómo se propagan en el sistema las normas, convicciones y valores compartidos. Una corriente más antigua de la teoría de las relaciones internacionales, la escuela inglesa, se ocupa precisamente de esta cuestión. Los teóricos de la escuela inglesa subrayan la importancia de la "sociedad internacional" en la cooperación mundial. La sociedad internacional es considerada, pues, como un grupo de Estados que comparten ideas comunes y objetivos coherentes.[113] Una cuestión esencial consiste en explicar cómo se difunden a escala internacional y contribuyen al orden los objetivos compartidos (Bull, 1977). Por lo que respecta a la cooperación comercial, se concede una atención especial a la convicción de que el comercio contribuye a promover la paz (véase el recuadro 3). La idea de que el comercio multilateral no discriminatorio sería una contribución significativa a la paz mundial fue un elemento central del pensamiento de los responsables de la formulación de políticas ingleses y Estadounidenses en la concepción del sistema comercial del período posterior a la Segunda Guerra Mundial.[114] Las teorías de la difusión de las normas (que se basan en gran medida en datos históricos) tratan de mostrar cómo cobró

109 Véase Ruggie (1983: 196).

110 Véase Ruggie (1983: 198).

111 Véase Ruggie (1983: 208).

112 Véase Ruggie (1983: 209). Andrew Lang (2006: 83) ha afirmado recientemente que "si bien se ha expuesto de forma bastante adecuada el contenido del liberalismo enraizado, se ha descuidado el marco teórico en el que se basa". En particular, los juristas especializados en comercio se han basado en gran medida en teorías racionalistas en su interpretación de la naturaleza del régimen comercial y no han tenido suficientemente en cuenta la descripción de Ruggie del régimen comercial como un "marco intersubjetivo de significado". Lang sostiene que las ideas constructivistas pueden enriquecer y ampliar significativamente la interpretación del régimen comercial y del derecho comercial.

113 Los teóricos de la escuela inglesa consideran bien que la sociedad internacional es un grupo de estados que han establecido, mediante el diálogo y el consenso, reglas e instituciones comunes para conducir sus relaciones y que reconocen que tienen un interés común en mantener esa situación (Bull y Watson 1984: 1), o bien que la sociedad internacional existe porque quienes hablan y actúan en nombre de los Estados asumen que existe (Evans y Wilson, 1992: 32).

114 Véase Penrose (1953). La historia muestra claramente que las potencias aliadas consideraron a la OIC/GATT parte de un sistema de cooperación más amplio que incluía el establecimiento de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (véase por ejemplo, Jackson, 1969; Dam, 1970 y Gardner, 1980).

forma la idea de la paz a través del comercio[115] y, lo que es más importante, la manera en que algunos Estados influyentes como el Reino Unido, los Estados Unidos, el Canadá y Australia trataron de convencer a otros países para que participaran en una cooperación internacional polifacética.

Recuadro 3: La condición del comercio de promover la paz

La convicción sincera de que el comercio "encajaba armónicamente con la paz" (Hull, 1948: 81) fue al parecer una convicción esencial entre los aliados occidentales en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.[116] Después de la Guerra Fría, los Aliados tenían la esperanza de que un orden económico internacional abierto redujera la búsqueda del equilibrio de poder y la rivalidad estratégica entre las grandes potencias.[117] La integración de la Europa de posguerra es otro importante ejemplo de un acuerdo comercial cuya motivación principal era la seguridad nacional.[118]

Aunque la idea de que el comercio y la paz van de la mano está todavía muy extendida[119], ha sido criticada por razones teóricas y pragmáticas. Algunos especialistas de las relaciones internacionales y de la economía política subrayan la importancia de una mayor dependencia económica y de la mejora de las relaciones transnacionales. La integración económica puede contribuir a reducir el riesgo de conflictos por dos razones fundamentales. En primer lugar, las negociaciones comerciales ayudan a fortalecer la confianza entre los países, lo que favorece la paz. En segundo lugar, al impulsar la especialización, la liberalización del comercio crea una mayor dependencia entre los países, lo que hace que los conflictos sean más costosos y menos probables.[120] Los críticos de esta posición hacen un diagnóstico pesimista y subrayan que la asimetría en el comercio y en los beneficios que comporta puede suscitar conflictos.[121] En términos generales, la experiencia parece avalar la idea de que la intensificación del comercio bilateral reduce el riesgo de conflictos bilaterales.[122] De todos modos, hay estudios que respaldan las dos posiciones encontradas en este aspecto, pues predicen tanto una relación negativa como positiva entre el comercio y la guerra.[123]

115 El nacionalismo económico y la formación de bloques regionales en el decenio de 1930 fueron considerados como una fuente importante de conflictos y una de las causas de la guerra.

116 La expresión "liberalismo comercial" se ha utilizado para expresar la idea de que la dependencia mutua que produce el comercio internacional promueve la paz internacional.

117 Esta esperanza no se cumplió y, de hecho, la cooperación comercial ahondó las diferencias entre el bloque socialista y Occidente. Se ha dicho a este respecto que dada la estrecha relación entre las consideraciones económicas y de seguridad, "la apertura de la economía mundial después de la Segunda Guerra Mundial encontró un respaldo decidido en el sistema de cooperación en materia de seguridad que se estableció en razón de la Guerra Fría" (Grieco e Ikenberry, 2003: 157).

118 Se consideró que la integración económica europea era una forma de asegurar una paz duradera en el continente. El primer paso en este proceso fue el establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Aunque el objetivo declarado de la Comunidad era "contribuir … a la expansión económica, el crecimiento del empleo y la mejora del nivel de vida …", el tratado tenía un valor militar estratégico al situar las industrias del carbón y del acero, esenciales para la actividad de guerra, bajo una misma autoridad. Tuvo el efecto de garantizar que "toda guerra entre Francia y Alemania sea, no sólo impensable, sino materialmente imposible". (Pomfret, 1997: 89).

119 Keohane sostiene que "el comercio que se realiza de forma no discriminatoria en un marco político ordenado promueve la cooperación sobre la base de concepciones nacionales juiciosas del interés propio que dan primacía a la producción sobre la guerra" (Keohane, 2002: 49).

120 Los dos argumentos son válidos tanto para los acuerdos comerciales multilaterales como regionales, pero son los países con una proximidad geográfica o con una frontera común los que están realmente interesados en conseguir una relación pacífica de vecindad. La integración económica regional es, por tanto, un medio de gestionar, y superar, enfrentamientos pasados o potenciales.

121 Véanse estudios recientes al respecto en Barbieri y Schneider, 1999, y Kapstein, 2003.

122 No se dispone de datos suficientes para evaluar los efectos del comercio en los conflictos extrarregionales.

123 Sobre la posición de que el comercio incide negativamente en la paz internacional, véase, por ejemplo, Polachek (1992; 1997). Sobre la posición contraria, véase Barbieri (1996; 2002). En general, estos estudios no comprueban la solidez de sus resultados en relación con la posibilidad de que la relación esté determinada por el efecto de retroacción de la guerra sobre el comercio. En un estudio reciente (Martin et al., 2005) basado en datos sobre los conflictos militares ocurridos durante el período 1948-2001, se señala que si se tiene en cuenta esa retroacción, el crecimiento del comercio bilateral entre dos países disminuye la probabilidad de que se produzcan conflictos entre ellos.

Influidas por los avances teóricos del constructivismo, otras grandes teorías de las relaciones internacionales han intentado después integrar la importancia de los motivos "ideacionales" en un marco de decisión racional. Una contribución influyente del institucionalismo neoliberal sostiene que las ideas pueden entenderse como "creencias fundamentadas en valores" o como "creencias causales". Pueden ser como "hojas de ruta" que ayudan a los actores a elegir el curso de acción que encaja mejor con su entendimiento normativo y analítico. Las ideas comunes pueden ser también "puntos focales" que permiten a los Estados solucionar los dilemas de acción colectiva donde existe más de un resultado de equilibrio.[124] Por último, las ideas pueden influir en los Estados cuando están integradas en marcos institucionales.[125] A este respecto, Judith Goldstein ha indicado que las instituciones internacionales legitiman y difunden ideas y normas en el GATT/OMC. Goldstein "afirma que las ideas del libre comercio están incardinadas en un grupo de instituciones internacionales existentes" entre las que figuran el GATT/OMC y el FMI. (Goldstein, 1998: 146-147).[126]

Los defensores de la teoría de la estabilidad hegemónica también han integrado en ella ideas constructivistas. Ikenberry ha impulsado una versión liberal de la teoría de la estabilidad hegemónica (denominada también teoría del liderazgo). Esta teoría analiza la naturaleza de una potencia hegemónica existente. El autor pone en cuestión el análisis del orden hegemónico basado únicamente en el ejercicio de las capacidades materiales (poder militar, control de las materias primas, los mercados y los capitales; ventajas competitivas en los ámbitos económico y tecnológico) y afirma que el poder hegemónico trata de incorporar al sistema algunos de sus valores y normas más preciados.[127] Al hacer hincapié en el prestigio y el liderazgo moral, la potencia hegemónica desea mantener su supremacía (por ejemplo, Ikenberry y Kupchan, 1990).

c) Teorías "no estatistas" de la cooperación comercial

Una deficiencia básica de todas las teorías estatistas es que consideran exógenas las preferencias y normas de los Estados.[128] Un elemento importante en la teoría de las relaciones internacionales durante los dos últimos decenios ha sido, pues, el renacido interés en la cuestión de los agentes nacionales. Las teorías recientes han abandonado el concepto del Estado como actor unitario, sustituyéndolo por un análisis de orden "subestatal". Un elemento central de estas teorías es la cuestión de determinar cómo influyen las políticas y normas nacionales en la cooperación internacional.[129] Las teorías no estatistas de la cooperación comercial abrieron la "caja negra" de las funciones de utilidad y de las normas de los Estados. Los enfoques nacionales de la cooperación se agrupan en dos categorías: la escuela racionalista de pensamiento (el "liberalismo") y la escuela "cognitivista moderada", que sigue la metodología constructivista.

i) Atención a la política interna: la teoría del liberalismo

Andrew Moravcsik ha formulado una "teoría liberal de las relaciones internacionales" que destaca la importancia de las personas y de los grupos privados como ejes esenciales de la política mundial y que pretende superar al realismo y al institucionalismo neoliberal como instrumento de análisis.[130] El gobierno representa un

124 Presumiblemente, las ideas como puntos focales adquieren importancia cuando los actores no tienen preferencias muy claras sobre una determinada cuestión o cuando los intereses están mutuamente "equilibrados". En tales casos, los agentes necesitan hojas de ruta o puntos focales que puedan guiarles para conseguir un resultado de equilibrio.

125 Véase Goldstein y Keohane (1993); Keohane (2002: 5-6); Hasenclever et al. (1997: 143-144). Sobre la importancia de las instituciones internacionales formales, véase la sección C 1 *infra*.

126 Goldstein (1998: 146-147) destaca que las normas del libre comercio institucionalizadas en la OMC no "son similares a los modelos de libre comercio de un libro de texto de economía. Los fundamentos ideológicos del régimen comercial son una mezcla, uniendo a la apertura del comercio la estabilidad interna; la liberalización del comercio entre las naciones no fue nunca un objetivo en sí misma sino un medio para el crecimiento económico nacional".

127 Ikenberry ha estudiado la política exterior de los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial en términos de una "negociación institucional" entre estados desiguales después de una guerra, en virtud de la cual "el Estado más importante conviene en restringir su propio potencial de dominio y defección a cambio de una mayor sumisión de los estados subordinados" (Ikenberry, 2001: 258-259).

128 Es decir, se considera que los gobiernos son entidades monolíticas con un conjunto determinado de preferencias o valores.

129 Véase Gourevitch (2002); Milner (2002); Moravcsik (1998); (1997); Milner (1998); Downs y Rocke (1995); Evans et al. (1993).

130 Véase Moravcsik (1997).

subconjunto de la sociedad interna. Los funcionarios públicos, preocupados por su interés personal, definen las preferencias del Estado con arreglo a las influencias de diferentes agentes internos no estatales y actúan con una intención determinada en la política mundial. Las instituciones representativas y los procesos internos traducen las preferencias de las personas y los grupos sociales más destacados en una política estatal. En consecuencia, el país no es un actor independiente, sino tan sólo un agente de múltiples "principales", que tienen preferencias interdependientes y parcialmente opuestas. Cada Estado actúa en función de sus propias preferencias, bajo las limitaciones impuestas por las preferencias de los demás estados.[131]

Mientras que las teorías neorrealistas e institucionalistas neoliberales explican la razón de ser de un régimen internacional en función de la distribución de la capacidad de poder o de la reducción de los costos de transacción, la teoría liberal subraya la importancia del "arraigo social" de un régimen; los regímenes internacionales se crean cuando las personas y los grupos sociales no han de hacer frente a costos de ajuste excesivamente elevados que amenazarían la cohesión social nacional.[132]

Influyentes teóricos liberalistas afirman que la cooperación comercial es lo que podría denominarse un juego de dos niveles en el que los negociadores comerciales tienen que tener en cuenta a los representados nacionales cuando cooperan internacionalmente (Putnam, 1988). En el primer nivel, los grupos especiales de interés nacionales presionan para conseguir el apoyo de los responsables de la formulación de políticas y de esa forma determinan significativamente el resultado del segundo nivel del juego, en el que los responsables de la formulación de políticas elaboran los detalles de los acuerdos comerciales internacionales (por ejemplo, Grossman y Helpman, 1995a; Milner, 1998; Milner y Rosendorff, 1997; Ruggie, 1982). Helen Milner ha desarrollado un modelo de interacción entre la política nacional e internacional basado en el principio de que los estados no son actores unitarios, sino "poliárquicos", es decir, "integrados por actores con distintas preferencias que comparten el poder de decisión".[133] Milner argumenta que renunciar al principio de que los estados son actores unitarios indica que incluso los neorrealistas son demasiado optimistas sobre las posibilidades de la cooperación internacional. La política nacional dificulta cada vez más la cooperación internacional.[134]

Existe un abundante cuerpo bibliográfico sobre los determinantes de las preferencias de la política comercial nacional y sobre la función de las instituciones políticas nacionales.[135] Las teorías liberalistas de los acuerdos comerciales plantean que el tira y afloja entre los grupos nacionales que se benefician de la cooperación comercial internacional (consumidores, exportadores nacionales y extranjeros, industrias usuarias e importadores) y aquellos a los que perjudica el comercio liberal (por ejemplo, industrias que compiten con las importaciones, mano de obra poco cualificada y sindicatos) es una cuestión no lineal de gran complejidad. Los factores internos que explican qué grupos nacionales prevalecerán dependen básicamente de la estructura de las preferencias nacionales, de la naturaleza y procedimientos de las instituciones políticas nacionales y de la distribución interna de la información.

La idea de que los acuerdos comerciales son el resultado de los intereses y la política nacionales puede arrojar nueva luz en comparación con las teorías estatistas. Sobre todo, aparecen nuevas justificaciones para concertar acuerdos comerciales: un contrato comercial internacional puede concluirse simplemente porque uno o varios grupos especiales de interés destacados, como los exportadores nacionales, presionan

131 En el plano de la metodología y la concepción de la investigación, los liberalistas utilizan con frecuencia las mismas técnicas de elaboración de modelos que la economía contemporánea, por ejemplo, la teoría de juegos, el modelo agente-principal o los conceptos de maximización de la utilidad. El enfoque liberalista de la cooperación comercial comparte muchas características con el enfoque de la economía política de la formulación de la política comercial interna (las llamadas "teorías endógenas sobre el comercio"; véase por ejemplo Grossman y Helpman, 1994 y 2001; Rodrik 1995).

132 Véase, por ejemplo, Corden (1997).

133 Véase Milner (1998: 11).

134 Según la autora, "las consecuencias de las iniciativas de cooperación desde el punto de vista de la distribución nacional plantean más dificultades para la cooperación entre las naciones que los temores sobre las ganancias relativas de otros países o la posibilidad de engaño" (Milner, 1998: 234).

135 Véase, por ejemplo, Goldstein (1998). Véanse los estudios de Gourevitch (2002) y Milner (2002).

al gobierno para que lo firme (Milner, 1988).[136] Por otro lado, un gobierno orientado al libre comercio puede concluir un acuerdo comercial para hacer frente a las presiones proteccionistas de grupos de interés nacionales influyentes. Además, en un país democrático, un acuerdo comercial puede ser una garantía útil para los votantes que pretenden controlar el comportamiento proteccionista de su gobierno (Mansfield et al., 2002; véase también la subsección 4 *infra*).[137]

Si se toman en consideración las presiones que ejercen los grupos de exportadores extranjeros se observan nuevas justificaciones de los acuerdos comerciales. Los exportadores extranjeros pueden tratar también de influir en el proceso nacional de formulación de la política comercial. Se aprecian también nuevas motivaciones cuando el gobierno no es considerado como un principal unitario, sino, lo que es más realista, como un conjunto de entidades diferentes parcialmente enfrentadas.[138] Los teóricos liberales describen, pues, un mecanismo de elaboración de la política comercial en el que existen múltiples agentes y múltiples principales.[139] Las empresas privadas o los grupos de presión a los que mueven sus intereses particulares pueden formar coaliciones a través de distintos países y negociar con las entidades públicas de los países afectados sobre la concertación de un acuerdo comercial internacional. Algunos autores sostienen que ésta es precisamente la dinámica que desembocó en la conclusión del AGCS y del Acuerdo sobre los ADPIC (véase por ejemplo, Harms *et al.*, 2003; Odell y Sell, 2006).

ii) Atención a la generación interna de normas: las teorías cognitivistas moderadas

Las denominadas teorías cognitivistas moderadas tratan de explicar la manera en que las normas, valores, conocimientos y creencias aparecen e impregnan las decisiones del Estado (Hasenclever et al., 1997: 140-141).[140] Sin cuestionar el principio de la racionalidad instrumental *per se*, las teorías cognitivistas moderadas son compatibles con la concepción de los Estados como entidades que maximizan la utilidad racional porque se ocupan de la influencia de las ideas y el conocimiento en la forma en que los Estados definen sus intereses. Sin embargo, también son compatibles con las teorías sistémicas del constructivismo (la posición cognitivista radical), ya que las normas y valores que impregnan el sistema deben cobrar forma en algún lugar.

Las teorías cognitivistas moderadas de las relaciones internacionales han puesto de relieve recientemente la importancia de las ideas y el conocimiento en la cooperación internacional al abordar la función de las "comunidades epistémicas" en la formación y evolución de los regímenes internacionales. En este contexto, se ha definido la comunidad epistémica como "una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo determinado y que pueden pretender legítimamente poseer conocimientos pertinentes para la elaboración de políticas en ese campo o área temática" (Haas, 1992: 3). Un ejemplo de la aplicación de este concepto en el GATT/OMC es un estudio de Drake y Nicolaïdis (1992: 95) sobre la función de la "comunidad epistémica del comercio de servicios" durante las negociaciones de la Ronda Uruguay relativas al AGCS. Los autores afirman que "al formular las cuestiones y establecer

136 Hay que señalar la similitud entre esta teoría liberalista y el enfoque de la cooperación comercial basado en las externalidades políticas, al que se ha hecho referencia en la subsección 2 b) *supra*.

137 Esta motivación recuerda a la teoría del "compromiso" de los economistas políticos que se examinó en la subsección 2 c) y, de hecho, coincide plenamente con ella.

138 Evidentemente, los diferentes organismos y entidades públicos persiguen intereses distintos en el proceso de elaboración de la política comercial nacional. Los legisladores, los ministros, los organismos gubernamentales, los miembros del gabinete y los Jefes de Estado pueden tener intereses, limitaciones y programas encontrados en lo que respecta a la formulación de la política comercial nacional. Véase Ethier (2001a), que trata de formalizar en este sentido los juegos estratégicos nacionales.

139 Si bien la idea de que los acuerdos comerciales son un resultado de equilibrio en un juego de agentes y principales múltiples es fuertemente intuitiva, es difícil de aplicar para formular hipótesis y predicciones verificables. No se dispone actualmente de métodos e instrumentos técnicos adecuados (véase Grossman y Helpman, 2001).

140 Para analizar la aparición, difusión y evolución de las ideas, los teóricos cognitivistas moderados han elaborado el concepto de "ciclo de vida de las normas" (Finnemore y Sikkink, 1998), que comprende las siguientes fases: aparición (generación de las normas), difusión en cascada (a nivel nacional a través de la socialización) e internacionalización (difusión mundial mediante la presión de iguales, las organizaciones internacionales y las empresas de normas).

las opciones de política, la comunidad proporcionó a los gobiernos la base sobre la cual definir o redefinir sus intereses nacionales y perseguir la cooperación multilateral".[141]

Otra cuestión presente en los estudios de las relaciones internacionales de los cognitivistas moderados es el proceso de aprendizaje en el contexto de las instituciones internacionales, especialmente el aprendizaje que comporta un cambio en la percepción de los intereses de un gobierno, y no sólo en su percepción de la manera de conseguir sus objetivos.[142] No hay muchos estudios sobre el GATT/OMC en lo que se refiere al aprendizaje y el desarrollo del conocimiento consensuado.[143]

Un último aspecto de la teoría cognitivista moderada referente a la cooperación internacional es el papel de los activistas morales, o personas destacadas que influyen en normas y valores importantes necesarios para la cooperación internacional y que intervienen de forma crucial en la configuración del contenido y estructura de los tratados (por ejemplo, Finnemore, 1996; Checkel, 1998). Por lo que se refiere al GATT, está bien documentada la excelencia de determinadas figuras de vanguardia del comercio liberal. Distintos autores (Penrose, 1953; Jackson, 1969; Dam, 1970; Gardner, 1980; Irwin, 1996; Miller, 2000) han puesto de relieve el destacado papel de figuras como John Maynard Keynes, James Meade, Lionel Robbins y Cordell Hull para encontrar un terreno común para la cooperación comercial y para formular el texto del tratado.[144]

d) Relación entre las teorías de las relaciones internacionales relativas a la cooperación comercial y los enfoques económicos

Como se ha indicado en esta sección, la cooperación comercial ocupa un lugar destacado en las relaciones internacionales. Por ello, algunas teorías de las relaciones internacionales están íntimamente relacionadas con las teorías económicas. Las teorías racionalistas de la cooperación comercial centradas en los agentes (esto es, las escuelas del institucionalismo neoliberal y del liberalismo) comparten la misma metodología que la economía y por ello su explicación de las razones por las que los países concluyen acuerdos comerciales son muy similares.[145]

Sin embargo, otras corrientes de las relaciones internacionales pueden complementar de forma sustancial los estudios económicos sobre la cooperación comercial. Los especialistas en relaciones internacionales han analizado la cooperación comercial internacional desde ángulos que generalmente son ignorados por los economistas o que incluso han sido completamente soslayados en el marco explicativo actual de la investigación económica. Las teorías de las relaciones internacionales aplican los enfoques económicos a los acuerdos comerciales vinculando la cuestión del comercio con otros temas importantes de los asuntos internacionales. Cuestiones tales como el poder y el fomento de la paz y la democracia amplían el horizonte económico. Además, la consideración de la función de las ideas, las normas y los valores en

141 Véase también Lang (2006: 109). En términos más generales, Goldstein (1998: 146) sostiene que: "... existe una comunidad epistémica de economistas, responsables de la formulación de políticas y juristas que comparten una visión común del crecimiento económico (...) Esta comunidad actúa como un grupo de interés transnacional, propugnando la liberalización del comercio y rechazando el proteccionismo en sus países de origen. Son muchas las razones por las cuales los miembros de una comunidad epistémica de libre comercio defienden la apertura del comercio (...) Sea cual fuere el origen de sus creencias, vigilan la acción del Gobierno y emiten opiniones autorizadas sobre el funcionamiento de la economía."

142 Véase Haas (1990).

143 Robert Wolfe (2006) afirma que la adquisición del nuevo conocimiento consensuado es uno de los tres principales cometidos de la OMC y analiza la interacción entre el diseño institucional, las coaliciones, el proceso de negociación y el aprendizaje en el contexto de las negociaciones de la Ronda de Doha. Así, la "negociación" no puede reducirse a una "transacción", sino que abarca el aprendizaje. Dupont et al. (2006) han realizado un importante análisis empírico de la conducta del aprendizaje en el contexto de las negociaciones comerciales de la OMC.

144 Los cognitivistas sociales podrían remontarse más atrás aún en la historia al seleccionar a los activistas morales que dieron forma a las convicciones del comercio liberal que comparten las sociedades de hoy en día: ciertamente, los teóricos modernos del comercio se basan en figuras tan destacadas como René Descartes, David Ricardo, John Stuart Mill, Robert Torrens y otros. Todos ellos moldearon el pensamiento de los profesionales y estudiosos modernos del comercio acerca del comercio internacional.

145 En síntesis, ambas escuelas prestan atención al logro de la eficiencia en el sentido de Pareto. Es exactamente el mismo método que aplica la economía. Por ello, no siempre está claramente definida la frontera entre las disciplinas de la economía y de las relaciones internacionales. Muchos de los argumentos que se han expuesto en la subsección 2 *supra* son aplicables también a algunas teorías de las relaciones internacionales.

la cooperación comercial arroja luz sobre aspectos cualitativos importantes como la justicia, la equidad, la legitimidad y la participación. La disciplina de las relaciones internacionales pone de manifiesto que los valores económicos no son las únicas preocupaciones que tienen los Estados soberanos cuando consideran los méritos de los acuerdos comerciales.[146]

La disciplina de las relaciones internacionales proyecta nuevos conocimientos sobre determinados aspectos de la cooperación comercial. Por ejemplo, las teorías económicas de los acuerdos comerciales abordan el nivel subestatal de forma menos elaborada que las teorías de las relaciones internacionales. Por consiguiente, se podría enriquecer la teoría económica de forma significativa incorporando perspectivas de la teoría de las relaciones internacionales acerca de: i) el papel destacado de las personas, las élites y las comunidades epistémicas; ii) la complejidad de la competencia interna entre grupos especiales de interés; y iii) la interacción entre los grupos especiales de interés y los poderes legislativo, ejecutivo y jurisdiccional. Por otra parte, varios conceptos de las relaciones internacionales ponen de relieve el impacto del sistema sobre los distintos actores. En tanto que los neorrealistas sostienen que la posición de poder en el sistema internacional determina el comportamiento cooperativo de los países, los constructivistas alegan que las creencias intersubjetivas omnipresentes condicionan las opciones por las que se decantan los Estados.

Por último, hay temas novedosos y nuevas perspectivas que plantean cuestiones diversas sobre la cooperación comercial. Por ejemplo, ¿quién encarna exactamente el "Estado"? ¿Cómo establece sus preferencias y, lo que es más importante, qué es lo que las modifica?[147] ¿Por qué influye la historia en la cooperación comercial y cómo evolucionan los actores en el transcurso del tiempo?[148] ¿Cuál es el modelo de negociación y cómo influyen las instituciones, hábitos, cultura y religión nacionales en las percepciones, el aprendizaje y las decisiones de los actores? En resumen, un enfoque que va más allá del análisis basado exclusivamente en las consideraciones de eficiencia pone en evidencia que en lo que se refiere a la cooperación comercial los países están influidos por motivaciones no económicas como la historia, su entorno político y social y una multitud de colectivos interesados que actúan guiados por motivos muy distintos.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE POLÍTICA COMERCIAL DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO: LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES

Las teorías "jurídicas" de los acuerdos comerciales se basan en dos ideas centrales, que el ciudadano es el protagonista legítimo en todos los asuntos nacionales y mundiales (incluida la política comercial), y que "el mal funcionamiento del gobierno" y la conducta de búsqueda de rentas de los funcionarios públicos son problemas incontrolados y deben ser resueltos mediante un marco jurídico adecuado, a saber, una "constitución". A partir de esos principios básicos, cabe distinguir cuatro justificaciones jurídicas de los acuerdos comerciales: i) la visión constitucional interna, según la cual los acuerdos comerciales son la "segunda línea" de la defensa constitucional contra los fracasos de la política nacional; ii) la visión constitucional externa o transnacional, en la que los acuerdos comerciales son contratos destinados a otorgar a los países representación y participación transnacionales con carácter recíproco; iii) la visión constitucional interna y externa, que sostiene que los legisladores elegidos delegan deliberadamente la formulación de la política comercial en la Administración; y iv) la visión constitucional mundial, que establece que los ciudadanos de un mundo interdependiente promulguen una constitución comercial internacional de varios niveles, dado que los enfoques constitucionales nacionales y el derecho internacional centrado en el Estado no sirven para corregir las políticas deficientes a escala mundial.

146 Los motivos para no cooperar en los asuntos comerciales son, pues, de tanto peso como los motivos para hacerlo, pues los negociadores comerciales deben prever, tener en cuenta y vencer la resistencia de los países.

147 Un ejemplo a este respecto sería la cuestión de por qué Viet Nam decidió adherirse a la OMC después de casi 60 años de orden comercial multilateral.

148 Una cuestión interesante es, por ejemplo, por qué el GATT se transformó, con el paso del tiempo, en el tratado de la OMC, de mucha mayor complejidad (sobre esta cuestión, véase la sección D 1 *infra*).

Los expertos en derecho raramente examinan la motivación para concluir acuerdos internacionales y establecer organizaciones internacionales como la OMC. Como afirman Schermers y Blokker (1995: 8), "en el campo de la ciencia jurídica no existe una tradición establecida de elaborar teorías sobre [los regímenes de los tratados]". En lugar de ello, la ciencia jurídica hace relatos descriptivos de la historia y la estructura institucional de los tratados, así como análisis doctrinales de las normas y textos, especialmente la producción normativa de las organizaciones, tales como las decisiones de los grupos especiales del GATT/OMC (Abbott y Snidal 1998). Como cabría pensar, los juristas internacionales apenas se han ocupado de la razón por la que existen acuerdos comerciales (Regan, 2006; Gerhart, 2003). En esta sección se examinarán las teorías "jurídicas" de los acuerdos comerciales[149], o, más bien, qué ideas adicionales pueden aportar los expertos en derecho al análisis de la motivación de los acuerdos comerciales.[150]

a) Las constituciones como medida correctiva de las deficiencias de las políticas

El punto de partida y el elemento central de cualquier teoría "jurídica" de los acuerdos comerciales que se examinan a continuación es una atención preferente al ciudadano individual como protagonista político legítimo (y con frecuencia real) y la falibilidad de los agentes políticos. Los juristas mantienen la perspectiva del "individualismo normativo", en la que los ciudadanos (el *demos* o comunidad política) son, al menos en las democracias, los principales *de jure* en los asuntos nacionales. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Estado son simplemente agentes a quienes se les encomienda la tarea de poner la política, la legislación y la conducta en conformidad con los deseos de la mayoría de los ciudadanos.

Sin embargo, los expertos en derecho son conscientes de que el comportamiento de búsqueda de rentas de los funcionarios elegidos ("el Gobierno") y de determinadas "élites" (grupos especiales de interés), unido a una actividad limitada de supervisión de los parlamentos, puede dar lugar con frecuencia a un "mal funcionamiento del Gobierno". De hecho, si no se someten a control, las decisiones gubernamentales sobre las políticas nacionales no responden muchas veces al interés nacional sino al deseo de conseguir el máximo apoyo político y de reducir al mínimo la oposición política. Del mismo modo que el mal funcionamiento del mercado interno en el ámbito de la política de competencia se resuelve con normas que prohíben la fijación de precios, las restricciones cuantitativas, el reparto del mercado y otras restricciones discriminatorias de la competencia, el mal funcionamiento del gobierno también debe ser abordado por la sociedad. Habitualmente, las sociedades lo hacen por medio de las constituciones, es decir, arreglos institucionales a largo plazo de rango jurídico superior que distribuyen las funciones legislativa y de toma de decisiones entre las personas y las instituciones. El objetivo básico de las constituciones es limitar los poderes del Estado, establecer un sistema de contrapesos y proteger los derechos iguales de los ciudadanos frente a la "expropiación política" a cargo de funcionarios públicos guiados por su propio interés. Se considera, pues, que las constituciones son un medio importante para reforzar y mantener los valores básicos de la democracia, la libertad individual y la participación. En este contexto, la democracia es considerada como la estructura más perfecta para tratar de conseguir objetivos individuales y el mecanismo necesario para distribuir el poder gubernamental por toda la sociedad.[151]

La política económica y el comercio internacional son esferas importantes de la actividad social en las que es muy posible que se produzca un mal funcionamiento del mercado y del gobierno. Aunque se considera que el comercio liberal favorece el interés de la mayoría de los ciudadanos (y por tanto el interés nacional), algunos grupos especiales de interés pueden ejercer una influencia desproporcionada en el proceso de formulación de

149 La expresión "teoría jurídica" no es del todo correcta, pues las teorías que se describen en este apartado no son realmente jurídicas. Su argumentación no se circunscribe a la ciencia del derecho. Las teorías introducidas son más bien interpretaciones de la interacción social a cargo de juristas. Los expertos en derecho se han basado en material tomado de disciplinas como la economía, la ciencia política, la sociología o la filosofía, cuyo campo de investigación es la explicación de la interacción humana.

150 Ciertamente, esto no significa que los juristas especializados en el comercio internacional se adhieran a las teorías jurídicas de los acuerdos comerciales.

151 En las democracias, el constitucionalismo es "esencial para reforzar el poder del conjunto de la ciudadanía y frenar intereses especiales que son negativos para los intereses permanentes y conjuntos de la comunidad" (McGinnis y Movsesian 2000: 526, que citan al padre fundador de la Constitución estadounidense, James Madison).

la política comercial.[152] Los expertos en derecho sostienen que en la mayoría de las sociedades existe algún tipo de constitución "económica". La justificación de esta constitución procede de dos tradiciones diferentes, cuya perspectiva difiere ligeramente pero que se puede considerar que se refuerzan mutuamente.

Los expertos de la tradición jurídica europea, la perspectiva "grociana" o "kantiana", o el "absolutismo europeo" (Pauwelyn, 2006), entienden que todo agente económico nace con un conjunto de derechos inalienables que le permiten estar al abrigo de la competencia discriminatoria, la fiscalidad, la redistribución y la expropiación arbitrarias, así como emprender libremente actividades económicas sin trabas y celebrar contratos. En esta óptica, una constitución económica que coarte la discrecionalidad del gobierno en los asuntos económicos es una forma natural de proteger los derechos económicos básicos.[153]

Los juristas de la tradición jurídica anglosajona (perspectiva "lockiana" o "voluntarismo americano") adoptan un enfoque más utilitario (es decir mayoritario). Desde su punto de vista, limitar la capacidad de búsqueda de rentas de los funcionarios elegidos favorece el interés racional, de maximización de la utilidad y a largo plazo de la mayoría de los agentes del mercado (todo ciudadano es un agente del mercado en su condición de consumidor, productor o comerciante). En general, el proteccionismo comercial es irracional a efectos internos.[154] A tal fin, los ciudadanos redactan un "contrato" social – una constitución – en la que se esbozan las responsabilidades del gobierno y se crean mecanismos de supervisión en forma de contrapesos entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Estado.[155] Es necesario que los agentes del gobierno sientan estas limitaciones constitucionales y contrapesos institucionales para que adopten decisiones que favorezcan el "interés nacional".

Sea cual fuere la motivación para adoptar una constitución nacional para el comercio – contractual o basada en los derechos –, se considera que la ausencia de proteccionismo, la competencia no distorsionada y la actividad económica no discriminatoria son beneficiosas para los ciudadanos. Por ello, cobran forman de manera endógena una política comercial liberal y una clara jerarquía de instrumentos internos de política (comercial).

i) La corrección del "mal funcionamiento del Gobierno": teorías constitucionalistas de los acuerdos comerciales

Si el comercio liberal, la no discriminación entre los actores económicos nacionales e internacionales y la ausencia de proteccionismo arbitrario por parte del Gobierno son favorables al interés nacional de los actores económicos, ¿por qué no se crea de manera endógena y espontánea un sistema de comercio liberal y de mercados libres? Y dado que los ciudadanos han demostrado que pueden resolver los problemas referentes a la acción colectiva redactando constituciones nacionales que protejan sus

[152] Los propietarios y trabajadores de sectores que habitualmente son perjudicados por la liberalización del comercio suelen superar los problemas de acción colectiva más fácilmente y consiguen formar grupos de presión coherentes (por ejemplo, Brainard y Verdier, 1994). Los grupos especiales de interés son generalmente homogéneos, están concentrados geográficamente y pueden explotar los sentimientos nacionalistas contra el incremento de las importaciones procedentes del extranjero. Sus esfuerzos proteccionistas tienden a eclipsar las preocupaciones de los grupos mayoritarios más amplios, que son favorables a la liberalización del comercio. Los intereses de los consumidores están demasiado dispersos, sus pérdidas directas son relativamente reducidas y su nivel de información suele ser bastante deficiente. Los exportadores tienen poca representación en el sistema de gobierno. Por lo general, los importadores son pocos en número y las ramas de producción de las fases avanzadas del proceso que utilizan insumos importados tienen una gran dependencia de los mercados internos y del sentimiento nacional (Milner, 1998).

[153] Petersmann (2006: 56) explica la perspectiva kantiana sobre el individualismo normativo como "valores derivados del respeto del autodesarrollo individual y de la protección constitucional de la libertad y de los mercados basados en los ciudadanos, tanto en la economía como en la política".

[154] Más concretamente, el proteccionismo es irracional en el plano nacional en los países desarrollados, que cuentan con los medios y las instituciones necesarios para resolver los problemas internos (por ejemplo, para impulsar las industrias incipientes o solucionar los problemas de redistribución) de manera más eficaz que a través de la protección del comercio (véase Regan, 2006; y Bhagwati, 2002).

[155] Los representantes de la escuela económica "constitucionalista" (James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs y Mancur Olsen) han puesto de manifiesto la forma en que los ciudadanos resuelven los problemas de acción colectiva, limitan la discrecionalidad de los responsables de las políticas y restringen la influencia del Gobierno y los actores privados sobre las libertades básicas.

derechos humanos y políticos básicos, ¿por qué es necesaria una constitución comercial internacional? En la literatura jurídica pueden encontrarse cuatro justificaciones distintas para los acuerdos comerciales.

Justificación interna: los acuerdos comerciales resuelven un problema interno

El enfoque constitucional interno u "orientado al interior" de los acuerdos comerciales se centra de forma predominante en problemas *internos* del país que adopta medidas proteccionistas. Cuando un grupo especial de interés ejerce una presión muy intensa en favor del proteccionismo, un acuerdo comercial es una limitación constitucional adicional, una "segunda línea de defensa constitucional de los derechos personales" (Tumlir 1985: 87). La conclusión de un acuerdo comercial puede verse como una extensión lógica de la constitución nacional para salvaguardar su funcionamiento. Es como un vínculo o anclaje internacional contra los malos actos del Gobierno y la influencia de los grupos de presión.

En consecuencia, en la justificación interna del constitucionalismo se considera que la constitución nacional y los acuerdos comerciales son complementos, de manera que el tratado internacional fortalece la constitución económica del país.[156] Según este enfoque, un acuerdo comercial es un elemento constitucional internacional que refuerza la constitución comercial nacional.

Pero ¿por qué una constitución nacional no es suficiente para poner fin al proteccionismo? ¿Por qué los ciudadanos optan por un sostén externo para condicionar el comportamiento de los responsables de la formulación de políticas? En las publicaciones se indican algunas "funciones de política nacional" de las normas del comercio internacional (véase Regan, 2006; McGinnis y Movsesian, 2000; Petersmann, 1986):

- Los acuerdos comerciales contienen un amplio conjunto de normas y con frecuencia poderosos mecanismos de sanción del incumplimiento. Así pues, para los responsables de la formulación de políticas conceder el proteccionismo resultará más "costoso" por la pérdida de reputación internacional y de apoyo de las ramas de producción que sean perjudicadas por las sanciones. Las normas de transparencia que se exigen en los acuerdos comerciales (como el artículo X del GATT) hacen más evidente para los ciudadanos nacionales el establecimiento de obstáculos al comercio. Esto aumenta el precio de la protección ante la opinión pública nacional.

- La limitación externa de la libertad de acción es más fácil de controlar. Por distintas razones, la política comercial se suele delegar en el poder ejecutivo, pero los parlamentos no pueden ejercer una supervisión completa y permanente de todas las medidas de política comercial adoptadas por el ejecutivo. Un acuerdo comercial internacional ayuda al poder legislativo en la tarea de supervisión, ya que los productores y los gobiernos extranjeros vigilan permanentemente la actuación del Gobierno nacional.

- Los acuerdos comerciales internacionales tienen un "efecto de inducción" interna. Un rasgo esencial de estos acuerdos es la reciprocidad.[157] Los compromisos recíprocos de liberalización del comercio son una presión colectiva para liberalizar el comercio en cada país, pues la perspectiva de conseguir un mayor acceso a los mercados extranjeros es un incentivo para que los exportadores nacionales presionen en favor de una reducción arancelaria.[158] Esto da mayor peso a la facción nacional de los consumidores e importadores nacionales favorables al libre comercio, menos organizados, contribuyendo a contrarrestar la influencia desproporcionada de los grupos proteccionistas.

- En algunos ordenamientos jurídicos, los procedimientos legislativos suelen ser más sencillos para concluir un acuerdo comercial que para una enmienda constitucional. Por ello, los ciudadanos y los responsables de las políticas favorables al libre comercio preferirán tal vez el vínculo "externo" al vínculo "interno".

---

156 Petersmann (1986: 277) afirma que "los distintos niveles del derecho comercial privado y del derecho nacional, regional e internacional público pueden ser considerados como un 'orden estratificado' en el que 'los órdenes que lo componen', los niveles y las normas se refuerzan mutuamente según el 'principio de la madera contrachapada".

157 Véase en la sección C 2 a) *infra* una introducción económica a la naturaleza de la reciprocidad en los acuerdos comerciales.

158 Véase Baldwin (1994) o Baldwin y Robert-Nicaud (2005); véase también la subsección 1 a) ii) *supra*.

- Por razones psicológicas, un acuerdo comercial basado en el principio de *do ut* des es más fácil de explicar a la opinión pública nacional que la liberalización comercial unilateral. Como dice Regan (2006), aunque esto pueda ser irracional no por ello es menos cierto.[159]

Según Hudec (1993) y McGinnis y Movsesian (2000), una característica importante de los acuerdos comerciales internacionales es que promueven los valores democráticos y contribuyen a preservar importantes libertades económicas sin poner en riesgo la soberanía o legitimidad nacionales. Acuerdos comerciales como los de la OMC impiden actos proteccionistas perjudiciales y ello promueve un comercio más libre y protege las oportunidades de realizar intercambios privados, al tiempo que refuerza una gobernanza democrática responsable al respaldar la voluntad de la mayoría frente a los grupos de presión proteccionistas, que, de otro modo, controlarían los mecanismos de la política pública. En la medida en que los acuerdos comerciales se estructuren teniendo en cuenta la diversidad de los Miembros (en cuanto al nivel de desarrollo, el sistema social, la idiosincrasia cultural, etc., de las naciones), respeten la diversidad de legislaciones internas y no interfieran en la competencia reglamentaria eficiente entre los países, los acuerdos comerciales no menoscabarán la soberanía de sus Miembros.[160]

En suma, los partidarios del enfoque constitucional interno sostienen que los ciudadanos pueden obligar mejor a los responsables de la formulación de las políticas comerciales nacionales a promover el comercio liberal forzando a las autoridades nacionales a concluir acuerdos comerciales internacionales. De esa forma se puede frenar tanto el empeño proteccionista de los grupos especiales de interés como la conducta oportunista de búsqueda de rentas de los funcionarios comerciales sin arriesgar los valores democráticos nacionales ni poner en peligro la soberanía.[161]

Justificación externa: los acuerdos comerciales resuelven un problema transnacional

La justificación externa orientada al exterior, o transnacional, de los acuerdos comerciales es una perspectiva diferente de la visión interna del constitucionalismo. La visión externa del constitucionalismo se opone a la escuela de pensamiento que se basa en cuestiones internas, alegando graves deficiencias conceptuales en la argumentación de esta última. Las voces críticas ponen en cuestión que alguna sociedad pueda concertar un acuerdo comercial internacional por las razones que propone la visión constitucionalista interna.

Se plantean cuestiones prácticas evidentes, como por qué las instituciones nacionales independientes (como un tribunal constitucional) no son suficientes para hacer cumplir la constitución económica nacional, o cómo pueden explicar el multilateralismo los partidarios del constitucionalismo interno, pues después de todo debería ser suficiente con vincularse a una única superpotencia económica.

159 "Incluso cuando la gente es consciente de que el proteccionismo les perjudica, están dispuestos a perjudicarse para poder perjudicar a otros, llevados de la envidia o del deseo de castigarles. Puede ocurrir también que la gente no entienda cómo les perjudica el proteccionismo de su país. La premisa de que el proteccionismo es irracional a nivel interno no es una novedad para los economistas, pero el conocimiento de ese hecho no debe impedirnos ver que se trata de una percepción compleja." (Regan, 2006: 967).

160 McGinnis y Movsesian (2000: 549) son firmes partidarios de un modelo de acuerdos comerciales "antidiscriminatorios". La organización debe ser simplemente un "sistema de arbitraje con facultades limitadas para resolver las reclamaciones referentes a las medidas comerciales discriminatorias" (*ibid*. 517). El "modelo reglamentario" alternativo autoriza a la organización a formular normas mundiales en materia de trabajo, medio ambiente, salud o seguridad y en otras esferas importantes relacionadas con el comercio. Según los autores, este modelo sería un mal constitucionalismo, pues socavaría la soberanía nacional en materia de reglamentación y expondría a la organización al mismo tipo de influencia de los grupos de presión que se pretendía evitar con el acuerdo.

161 Es preciso señalar la similitud del enfoque constitucionalista interno con el enfoque económico del compromiso (que se examinó en la subsección 2 c) *supra*). Las dos escuelas de pensamiento sostienen que la concertación de acuerdos comerciales está motivada por un dilema interno, que se resuelve limitando la orientación proteccionista de los poderes decisorios mediante la asunción de compromisos internacionales. Pero mientras que la literatura económica parece suponer una posición liberal en los responsables de la formulación de políticas, los enfoques jurídicos ofrecen una explicación más profunda de la voluntad de limitar la capacidad de acción de los gobernantes: los ciudadanos les obligan (mediante un mecanismo que no se especifica) a establecer contratos con otros países porque ello redunda en beneficio de la mayoría.

Además, se señala que la visión constitucional interna no puede resolver la paradoja que se expone a continuación. Por un lado, la colectividad no entiende bien los beneficios de la liberalización del comercio (Irwin, 1996; Hudec, 1993; Gerhart, 2003; Ethier, 2004). Al ciudadano medio no parece importarle demasiado la protección comercial, en parte porque muchas veces no es consciente de los beneficios indirectos de la liberalización del comercio y en parte porque las pérdidas individuales que ocasiona la protección son poco significativas. Por otro lado, le preocupan los costos directos de la liberalización, como el desempleo sectorial, los costos del ajuste y los enfrentamientos sociales. En esas condiciones, ¿cómo es posible que un acuerdo comercial cuya premisa central no es comprendida ni aceptada sea elegida por la comunidad en general como un instrumento del constitucionalismo? Mavroidis (2007) se refiere también a un problema de circularidad: ante una sociedad desinformada, ¿por qué negociarían los gobiernos un acuerdo comercial si su verdadera finalidad no es maximizar el bienestar?

Por último, una fuerte crítica de la perspectiva constitucionalista nacional consiste en que se centra de forma exclusiva en la eficiencia económica como explicación de la concertación de un acuerdo comercial. Como se ha indicado, la visión interna se basa en la idea de que los ciudadanos quieren impedir que los grupos especiales de interés obtengan beneficios económicos sin contrapartida y, por tanto, quieren eliminar todas las políticas comerciales proteccionistas y discriminatorias. Esto se consigue vinculando las decisiones de política comercial nacionales a un acuerdo internacional. Sin embargo, la percepción de que las políticas proteccionistas tienen su origen únicamente en un mal funcionamiento del Gobierno puede ser errónea. Como dice Gerhart (2003), en la política pública nacional pueden encontrarse muchos ejemplos de políticas proteccionistas adoptadas en aras del interés público y que dejan de lado las consideraciones de eficiencia económica a corto plazo. En su búsqueda de objetivos no económicos o intereses a largo plazo, las sociedades han mostrado sistemáticamente su preferencia por un trato no igualitario de los ciudadanos.[162] Por motivos de justicia social, preocupaciones ambientales o de salud, altruismo o redistribución nacional, la sociedad puede mostrar su preferencia por la adopción de medidas comerciales proteccionistas. Sin embargo, vincular la política comercial nacional a un acuerdo comercial significa que los ciudadanos renuncian a la posibilidad de constitucionalizar valores no económicos. Esto puede chocar fácilmente con la forma en que la sociedad entiende la democracia.[163] En la visión constitucionalista interna, puramente económica, puede haber implícito un déficit importante de soberanía estrechamente relacionado con este déficit democrático. Según Gerhart (2003: 49), es erróneo considerar que la soberanía está concebida para dar un resultado concreto, como la potenciación de la eficiencia o de la riqueza. De hecho, es posible que esto debilite el concepto mismo de soberanía, que consiste en preservar el derecho de un pueblo a tratar de conseguir los resultados que considere los mejores, incluso el derecho de ignorar la riqueza para alcanzar otros valores. El "argumento de que la OMC contribuye a maniatar a la gente para que eviten las políticas erróneas constituye, de hecho, un ataque a la soberanía" (*ibid.*). Como señala el autor, los acuerdos comerciales que entran en conflicto con conceptos populares de participación, democracia y soberanía deben fracasar también por lo que se refiere a la legitimidad. Debido a esta atención exclusiva a la eficiencia económica, es poco probable que la visión interna explique por qué los ciudadanos pueden aceptar un acuerdo comercial internacional.

La teoría jurídica externa de los acuerdos comerciales pretende superar los déficit de democracia, soberanía y legitimidad de la justificación interna. Esta justificación cambia la perspectiva de un problema nacional a un problema transnacional (transfronterizo). Mientras que la visión interna se ocupa del daño que un país se inflige a sí mismo cuando adopta medidas proteccionistas, la visión externa centra la atención en las medidas perjudiciales de otras naciones que afectan directamente al país.

---

162 Determinados objetivos no económicos de política pública pueden estar inspirados en valores importantes de la sociedad como la equidad, la cohesión comunitaria y social, el deseo de evitar riesgos para la salud, el mantenimiento de la paz interna, el intento de no perjudicar a pequeños grupos de personas en razón de políticas que proporcionan a todos beneficios reducidos (Corden 1997), etc. Las razones económicas de la protección a largo plazo comprenden los conocidos argumentos relativos a la industria incipiente y los conglomerados tecnológicos.

163 "El problema que plantea la visión económica interna es que para muchos, los valores económicos o de eficiencia en los que se basa son sólo un subconjunto de los valores que determinan que los acuerdos sociales sean valiosos ... [La] visión corresponde a la misma caricatura de la OMC que los críticos de la organización encuentran tan objetable, esto es, la idea de que la función de la OMC consiste en vincular la política pública a valores de eficiencia y retrasar aquellas políticas públicas que se basen en valores distintos de la eficiencia." (Gerhart, 2003: 33, 70).

En el centro de esta teoría está el argumento de que el riesgo del mal funcionamiento del Gobierno y de la búsqueda de rentas no es un problema puramente nacional. Así, aunque la competencia distorsionada y la formulación de políticas comerciales no discriminatorias siguen siendo los principales objetivos de los acuerdos comerciales, los efectos de los obstáculos proteccionistas al comercio en el extranjero constituyen un problema. Al erigir barreras proteccionistas, los países extranjeros pueden privar a los exportadores nacionales de derechos contractuales y económicos básicos y de libertades de mercado.[164] Si bien los ciudadanos pueden contener a sus funcionarios buscadores de rentas mediante una constitución económica elaborada en el país, no tienen influencia sobre los responsables de la formulación de políticas en el extranjero.

Este problema recíproco de "tributación sin representación" (Gerhart 2003: 22) se puede resolver si los ciudadanos autorizan a sus gobiernos a concluir un tratado internacional. De este modo, quienes defienden la perspectiva externa alegan que los acuerdos se suscriben para que los ciudadanos puedan participar en la formulación de la política comercial de otros países.[165] Los acuerdos comerciales ofrecen un foro adecuado para abordar el "problema recíproco de la toma de decisiones sin representación en foros nacionales permitiendo a los países que representen sus intereses y los intereses de su población ante los gobiernos de otros países de manera que sea posible introducir cambios de política y reducir los daños" (*ibid*.: 24).[166]

Estas negociaciones tienen tanto un significado político como económico. Los acuerdos comerciales dan derechos y voz a grupos de actores económicos carentes hasta entonces de derechos de representación. Cuando se ha suscrito un acuerdo, todos los ciudadanos afectados negativamente por la política comercial exterior pueden comentar las políticas de otros países e influir en ellas a través de su propio gobierno. En la era de la globalización y el intercambio transnacional, los acuerdos comerciales son, por tanto, una nueva forma de representación democrática a través de las fronteras. En un mundo interconectado, los ciudadanos pueden participar en la conformación de todas las políticas que les afectan. En consecuencia, esta participación transfronteriza promueve la libertad. Los agentes económicos obtienen la libertad de producir y vender donde quieran y lo que quieran, sabedores de que su libertad no les podrá ser arrebatada sin que sus voces sean escuchadas. Estos valores constitucionales fundamentales de libertad, voz y participación tienen gran importancia porque promueven conceptos importantes como los de federalismo, soberanía y democracia.

En resumen, la perspectiva externa no sólo pone de relieve la ineficiencia económica en el país que impone el arancel, sino la deficiencia representativa y participativa resultante de las políticas proteccionistas en el extranjero, que pueden distorsionar las oportunidades competitivas de los ciudadanos en su propio país si no se les da la posibilidad de opinar para determinar si debe imponerse un arancel.[167]

Justificación interna-externa: moderación de los grupos determinantes

Como se ha visto, la perspectiva interna refleja únicamente los problemas internos del proteccionismo, mientras que la teoría transnacional, o externa, se centra principalmente en las cuestiones de la participación y representación a través de las fronteras. La justificación interna y externa trata de encontrar un equilibrio entre esas dos perspectivas.

---

164 Esto es válido no sólo por lo que respecta a las actuaciones oportunistas deliberadas de gobiernos extranjeros, sino también a los efectos secundarios accidentales. Tal como señala Ethier (2001), por ejemplo, muchas políticas internas producen externalidades comerciales imprevistas.

165 "La visión externa y participativa de la OMC considera a esta organización, por tanto, como un foro complejo, integrado por distintas partes, de negociación entre naciones que permite a cada nación representar los intereses de sus integrantes ante otras naciones y facilita acuerdos que reducen los efectos externos perjudiciales de la política nacional." Gerhart (2003: 25).

166 La representación trasnacional transfronteriza ofrece protección frente a la conducta de búsqueda de rentas de los grupos especiales de interés como efecto secundario – pero no como motivación – para concertar un acuerdo.

167 Es preciso señalar la similitud de la argumentación del enfoque constitucionalista externo y las teorías económicas basadas en la externalidad, que se han examinado en las subsecciones 2 a) y b). La importancia de superar los efectos externos ocupa también un lugar central en varios modelos de las relaciones internacionales (véase la sección C 3). La afirmación de que las externalidades internacionales de algún tipo son lo que motiva la concertación de acuerdos comerciales es común a todas las teorías.

Hudec (1993) recuerda la historia de la Ley Arancelaria de los Estados Unidos de 1930 (más conocida como Ley Arancelaria Smoot-Hawley). Como se explicó en la subsección 1 b), esta legislación se adoptó con el propósito de aumentar los aranceles sobre determinados productos agrícolas de importación, para proteger a los agricultores estadounidenses de los bajos precios mundiales de los productos básicos. Para conseguir los votos necesarios, los patrocinadores de la Ley (el senador R. Smoot y el miembro de la Cámara de Representantes W. Hawley) recurrieron al mercadeo, ofreciéndose a respaldar el aumento de los aranceles en otros sectores locales de los legisladores a cambio del apoyo de éstos a sus propuestas. Como es sabido, el incremento general de los aranceles fue de grandes proporciones y debido a ello las importaciones de los Estados Unidos se redujeron fuertemente y el resto del mundo respondió imponiendo obstáculos al comercio equivalentes (o incluso más restrictivos), lo que a su vez originó un descenso muy pronunciado de las exportaciones de los Estados Unidos. La guerra comercial que siguió ocasionó una acusada contracción del comercio mundial y contribuyó a la gravedad y duración de la Gran Depresión del decenio de 1930. Tras la experiencia del Arancel Smoot-Hawley, el Congreso de los Estados Unidos aprobó una legislación que autorizaba al Gobierno a negociar reducciones arancelarias con otros gobiernos. La razón por la que se decidió retirar al Congreso el poder de decisión y se confió al Gobierno la formulación de la política comercial fue, al parecer, que los miembros del Congreso estaban convencidos de su ineptitud en las cuestiones arancelarias (Hudec, 1993: 314). Eran conscientes de su incapacidad para oponerse a los intereses internos y temían las repercusiones internacionales que podría tener un proteccionismo excesivo. Por ello, delegaron la política comercial en el ejecutivo, al que consideraban más al margen de las presiones del grupo especial de interés.

La experiencia del proteccionismo excesivo del decenio de 1930 fundamenta una tercera justificación de los acuerdos comerciales. Por razones de moderación, un grupo de responsables de la adopción de las decisiones (una élite) delega su facultad en una tercera parte -el ejecutivo- con la esperanza de que ésta tomará decisiones más acertadas. El Gobierno, cuyos intereses se supone que coinciden más con el bienestar nacional general, concluye juiciosamente un contrato internacional.[168] Un acuerdo comercial es, pues, la consecuencia natural de la decisión de los legisladores de apartarse del proceso de formulación de la política comercial.

En esencia, esta visión conjuga una clara orientación interna (superar las deficiencias de la política nacional) con una motivación externa (el temor a la dinámica de retorsión y de reducción del bienestar). Los legisladores cambian el beneficio interno a corto plazo derivado de la protección y seguidas de pérdidas a largo plazo ocasionadas por los efectos secundarios internacionales por el beneficio a largo plazo (presumiblemente mayor) producido por el acuerdo comercial. Se produce una cierta "constitucionalización" entre el poder legislativo y ejecutivo (intento de "atar corto" a este último), pero no entre la comunidad política en general y el Gobierno.

La ventaja de esta visión es que puede explicar la razón por la que se conciertan acuerdos comerciales pese a la evidente indiferencia de los ciudadanos sobre la liberalización del comercio: no son los electores quienes piden una constitución económica y un acuerdo comercial, sino el interés de una élite política el que le lleva a apartarse de la formulación de la política comercial y delegar su autoridad en un elemento ajeno al juego de las presiones internas.[169] El elemento ajeno (el Gobierno) concluye entonces acuerdos comerciales no porque esté obligado a hacerlo (como en la justificación constitucionalista interna), sino porque responde a sus propios intereses, que coinciden más con el bienestar general y, por tanto, con los deseos de la comunidad política.[170]

168 En el análisis que hace Judith Goldstein (1996) del tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá se afirma que aquellos que más tienen que ganar cuando se persigue el bienestar general – como los ejecutivos elegidos por una circunscripción nacional – son quienes suelen mostrar más interés en recurrir a acuerdos internacionales (véase también Simmons y Martin, 2002: 202).

169 Obsérvese que en el enfoque interno-externo de los acuerdos comerciales no se considera "al Gobierno" como un bloque monolítico. Las funciones ejecutiva, legislativa y judicial son tres ámbitos diferentes, heterogéneos y a menudo enfrentados en la actividad de los funcionarios públicos.

170 Así, el gobierno suscribe un acuerdo comercial por su propia voluntad para resolver el problema de los efectos internacionales derivados del proteccionismo comercial.

La motivación mundial: los acuerdos comerciales como constituciones internacionales de varios niveles

La cuarta justificación de los acuerdos comerciales es otra extensión lógica de la idea de que las sociedades se dotan de constituciones para mantener libertades fundamentales y salvaguardar el interés de la mayoría de los ciudadanos. Al igual que la visión externa del constitucionalismo, la justificación mundial busca nuevas formas de representación democrática en un mundo interconectado. Ahora bien, en tanto que las tres justificaciones anteriores tienen como eje fundamental al Estado, la justificación mundial prescinde de los Estados como intermediarios necesarios entre los agentes económicos de diferentes naciones.

Esta "visión constitucional del derecho internacional orientado a los ciudadanos" (Petersmann, 1995) aplica la misma lógica constitucional, pero establece que el mundo es como una gran nación de "ciudadanos del mundo" que se da a sí misma una constitución comercial de varios niveles, con los mismos objetivos de practicar una competencia no discriminatoria y evitar el proteccionismo. La expresión "de varios niveles" significa que actores no estatales tienen acceso legal a los tribunales nacionales e internacionales para controlar a los gobiernos y defender sus garantías constitucionales de libertad, no discriminación, imperio de la ley y medidas de salvaguardia social en caso de mal funcionamiento evidente del Gobierno (Petersmann, 2006: 6). Así, los conflictos comerciales se despolitizan, se descentralizan y son sustituidos por normas constitucionales de rango jurídico superior, que se pueden aplicar directamente y hacer cumplir en tribunales nacionales.

La visión mundial es profundamente crítica tanto con la visión interna de los acuerdos comerciales como con la visión externa, especialmente por su énfasis en la soberanía del Estado. Los defensores de la visión mundial afirman que la noción "westfaliana" del derecho internacional ha quedado obsoleta. El sistema basado en los Miembros y centrado en el Estado es negativo para los intereses vitales de los ciudadanos.[171] A su juicio, las leyes comerciales nacionales son necesariamente "constituciones parciales" y por eso de dudosa calidad. No pueden abordar problemas mundiales que tienen efectos transnacionales y en muchos casos no han podido controlar el proteccionismo interno.[172] Los acuerdos comerciales internacionales entre gobiernos, por otra parte, no evitan el riesgo de un mal funcionamiento del gobierno (internacional) por la sencilla razón de que quienes negocian el acuerdo son gobiernos que actúan movidos por sus propios intereses y por la búsqueda de rentas. En resumen, la existencia de gobiernos interconectados como intermediarios entre ciudadanos de diferentes países produce a menudo resultados no deseados.[173]

En consecuencia, como afirma Petersmann, los Estados están perdiendo gradualmente su ventaja organizativa en el suministro de bienes públicos. Las diferentes naciones no pueden satisfacer las necesidades de participación democrática, legitimidad y respeto de los derechos individuales inalienables. Como el comercio tiene lugar entre actores privados (productores, comerciantes y consumidores) y no entre gobiernos, el derecho internacional debe garantizar derechos privados, que no siempre ocupan un

171 Es necesario que las teorías constitucionales transnacionales sobre la forma de proteger más eficazmente ... la democracia y el imperio de la ley a través de las fronteras superen la atención unilateral de la doctrina tradicional del derecho internacional público a la soberanía estatal externa y la atención no menos unilateral de las teorías ... constitucionales a los abusos internos de poder y los derechos de los ciudadanos dentro de los estados." (Petersmann, 1998: 177).

172 "Todas las constituciones nacionales se enfrentan al dilema lockiano de que, en un mundo interdependiente en el que existen cerca de 200 Estados soberanos, la mayoría de las constituciones solamente prevén algunas limitaciones de procedimiento a los poderes discrecionales de política exterior de gravar con impuestos, restringir y regular las relaciones transnacionales de los ciudadanos a través de las fronteras. Por consiguiente, las constituciones nacionales sólo son soluciones parciales incompletas. No limitan los poderes discrecionales en materia de política exterior y no contribuyen a la oferta colectiva de "bienes públicos mundiales" (Petersmann, 2006: 8).

173 Petersmann (2005) habla de un "déficit jurisdiccional" (la jurisdicción de un acuerdo comercial es demasiado limitada para abordar los problemas reales si la atención se centra únicamente en erradicar las externalidades, lo que impide suministrar bienes genuinamente colectivos); un "déficit de participación democrática" (cuando los gobiernos negocian los términos de un acuerdo cabe dudar de que el acuerdo sea fruto de procesos representativos, participativos y deliberativos en cada Estado Miembro); y un "déficit de incentivos" (los ciudadanos, verdaderos agentes económicos, son tratados como meros objetos del proteccionismo comercial autoritario más que como súbditos legales de un sistema mundial de comercio liberal).

lugar preferente en el pensamiento de los gobiernos.[174] Conscientes de ello, los ciudadanos mundiales tratan de dotarse de constituciones mundiales de varios niveles capaces de producir bienes públicos que sean realmente mundiales (la UE es un ejemplo destacado en este sentido). Según se afirma, este cambio de paradigma, del sistema westfaliano centrado históricamente en el Estado y orientado al poder a un sistema moderno de derecho internacional, ha llegado por fin al ámbito del comercio mundial.[175] En conclusión, la justificación mundial de los acuerdos comerciales sostiene que el público mundial ignora a los gobiernos nacionales para establecer una constitución económica mundial de varios niveles.

La idea de los acuerdos comerciales como constituciones internacionales de varios niveles ha sido muy criticada por los expertos internacionales en derecho. En primer lugar, hay que señalar la aparente desaparición de una distinción significativa entre descripción y prescripción. La visión mundial se refiere a lo que debería ser la OMC más que a lo que es en la actualidad. Después de todo, el derecho de la OMC no tiene efectos directos en el ordenamiento jurídico de la mayor parte de los países. Los Estados, aunque puedan ser un estorbo para los ciudadanos, existen y a falta de una alternativa mejor los gobiernos representan a las naciones en las negociaciones comerciales internacionales.[176] Los ciudadanos, incluso en los rincones más instruidos del mundo, no dan gran importancia a las cuestiones del comercio internacional. Además, incluso los actores privados sensibilizados e ilustrados carecen de los medios y de la legitimidad necesarias para entablar un diálogo mundial sobre la elaboración de una constitución comercial.[177] En segundo término, según los críticos (por ejemplo Howse y Nicolaidis, 2001; Cass, 2005), la perspectiva mundial elude cuestiones conceptuales esenciales. Por ejemplo, ¿cómo es posible dotar de una constitución al sistema multilateral de comercio cuando no existe un *demos mundial*? ¿Cómo se solucionan los problemas mundiales de acción colectiva sino por conducto de los gobiernos nacionales? E incluso entonces, ¿cómo se puede modificar y alterar esa constitución mundial o adaptarla a las circunstancias y necesidades especiales de los países?

b) Comparación de las distintas justificaciones

En el transcurso de los últimos años se ha intensificado el debate sobre la necesidad de acometer la reforma legal, institucional y política del sistema mundial de comercio. El Director General de la OMC, Pascal Lamy, criticó en cierta ocasión los procesos de elaboración de normas y adopción de decisiones de la OMC por considerar que eran "medievales" y ha propugnado nuevas formas de "cosmopolítica" y de "colectividades cosmopolíticas" en apoyo de los bienes públicos mundiales.[178] Algunos expertos en derecho ven esta nueva actitud hacia la "cosmopolítica" como un signo favorable a la constitucionalización de los asuntos del comercio mundial. Las cuatro justificaciones de los acuerdos comerciales que se han examinado son variaciones y ampliaciones del mismo tema de la constitucionalización. Los ciudadanos resuelven los problemas de acción colectiva y conforman normas y reglamentos que frenan los excesos de la conducta

174 "El derecho económico internacional moderno está orientado a los ciudadanos y pretende limitar la insistencia hobbesiana tradicional en los derechos soberanos de los gobiernos, los controles fronterizos, la protección mercantilista de las ramas de producción nacionales y la discriminación nacional contra los extranjeros, que ... entorpece la cooperación mutuamente beneficiosa de los ciudadanos a través de las fronteras. El objetivo del derecho económico internacional moderno no es el Estado nación y su economía nacional, sino su integración mundial y su desregulación en beneficio de los productores, comerciantes y consumidores individuales" (Petersmann, 1998: 179).

175 Petersmann (2006: 33) sostiene "que el derecho de la OMC puede ser considerado acertadamente como parte de un 'marco constitucional' de varios niveles para limitar la gobernanza del comercio a varios niveles en beneficio de productores, comerciantes, consumidores y otros ciudadanos".

176 "Para Petersmann, los Estados son un estorbo. Aunque pueda considerar que eso es así no puede ignorarlos. Si las obligaciones de la OMC fueran exigibles directamente a través del poder judicial de los Miembros, los librecambistas podrían sentirse satisfechos inicialmente, pero pronto tendrían que reconsiderar la situación cuando se dejaran sentir los efectos dinámicos de ese cambio legal. En efecto, los funcionarios estatales que negocian las normas casi con total seguridad restringirían el alcance de las disposiciones de los acuerdos comerciales ..." (Tarullo, 2002)

177 Aunque los ciudadanos interesados tuvieran los medios necesarios para redactar una constitución comercial mundial, carecerían de legitimidad para hacerlo, salvo en el caso de que representaran la mayoría del electorado mundial.

178 En una conferencia pronunciada en 2001, Lamy, a la sazón Comisario Europeo de Comercio, manifestó que para una mejor gobernanza mundial se requiere un sistema que establezca conexiones entre los gobiernos, los mercados y la sociedad civil. Reflexionando acerca del debate relativo a la globalización, Lamy manifestó que el término "gobernanza" denota un control excesivo y propuso en su lugar el término "cosmopolítica." (Lamy, 2001; y Charnovitz, 2004).

de búsqueda de rentas de los grupos especiales de interés y de los responsables de la formulación de políticas modificando la estructura de incentivos en el mercado político de la protección.[179,180]

Los cuatro enfoques constitucionales de los acuerdos comerciales -nacional, transnacional, interno-externo y mundial- no son tan contrapuestos como pueden creer sus respectivos defensores. Contienen elementos complementarios. Sin embargo, sí existen diferencias importantes en el significado que atribuye cada perspectiva a los acuerdos comerciales internacionales como instrumento constitucional. Por lo que se refiere a la visión mundial, que es la que sitúa más directamente al individuo en un lugar central, el acuerdo comercial es la constitución. Los acuerdos comerciales son un sustituto constitucional de un acuerdo nacional.[181] Para quienes propugnan la perspectiva externa, un acuerdo comercial es un suplemento constitucional: asegura el elemento internacional de la actividad económica.[182] Para los proponentes de la visión interna, el acuerdo es tan sólo un complemento constitucional, un instrumento de defensa constitucional o un facilitador constitucional. Por último, la teoría interna-externa considera los acuerdos comerciales como una consecuencia natural de una "constitución" nacional en la que un subconjunto de ciudadanos (el poder legislativo) delega en el poder ejecutivo algunas facultades que les han confiado los ciudadanos.

De manera más crítica, ninguno de los enfoques especifican cómo y mediante qué procesos pueden resolver los ciudadanos los problemas de acción colectiva, permitiéndoles así redactar una constitución comercial nacional.[183] Dado el escaso interés de los ciudadanos en general por los asuntos comerciales, una gran dependencia de los enfoques constitucionales ante los acuerdos comerciales parece un tanto exagerada. La explicación basada en cuestiones internas y externas, en la que la formulación de la política comercial es un problema de las élites, parece más creíble que las otras tres teorías. Por otra parte, las teorías constitucionalistas de los acuerdos comerciales sólo sirven, al parecer, para los países democráticos y no todos los signatarios de dichos acuerdos tienen un régimen democrático. Además, ninguna de las teorías, excepto la perspectiva interna-externa, explica por qué los gobiernos deben obedecer la voluntad mayoritaria y negociar acuerdos comerciales internacionales que son básicamente contrarios a sus intereses. ¿Cómo puede explicarse la reducción gradual de los obstáculos al comercio en los últimos 60 años de comercio multilateral si los acuerdos comerciales siguen siendo contrarios a las preferencias de los responsables de la formulación de políticas? En realidad, los funcionarios públicos deben tener interés en la liberalización del comercio, pues de otro modo bloquearían los avances de las rondas internacionales de liberalización. Por último, en todos los enfoques jurídicos que se han examinado predominan las connotaciones normativas en relación con los conceptos de democracia, soberanía y proteccionismo, que no se especifican plenamente. Tienden a difuminar los límites entre lo que es y lo que debería ser, es decir, entre análisis y prescripción.[184]

179 En la visión interna-externa, sin embargo, existen dos niveles a este respecto. Los ciudadanos votan a los legisladores, que a su vez "constitucionalizan" la política comercial delegándola en el poder ejecutivo.

180 Hay que decir que la exposición que se ha hecho sobre las teorías jurídicas de los acuerdos comerciales descuida los enfoques basados en la teoría de los contratos que tiene su origen en la disciplina del derecho y de la economía. Aun cuando influyentes especialistas en derecho y economía hayan sugerido que el estudio de los acuerdos comerciales desde el prisma de la teoría de los contratos podría ser un interesante programa de investigación (Bhandari y Sykes, 1998; Dunoff y Trachtman, 1999; Posner, 1988) pocos trabajos relativos a la justificación de los acuerdos comerciales se han elaborado en los campos del derecho y la economía. Hasta la fecha no se ha llevado a cabo un estudio del sistema mundial de comercio completo y sistemático desde el punto de vista contractual. Sykes (1999: 1127) afirma que "como en el caso de muchos otros temas del derecho internacional, el derecho y la economía apenas han comenzado a abordar el conjunto de posibles temas en la esfera del comercio".

181 Es importante señalar que un acuerdo comercial no sustituye a una constitución nacional. Según Petersmann, el constitucionalismo debe aplicarse en distintos niveles para que sea eficaz (Petersmann, 2006).

182 Para los defensores de la perspectiva externa, los acuerdos comerciales son una condición *sine qua non*. De esta manera, las constituciones nacionales e internacionales no están conectadas en serie, como dos líneas de defensa constitucional, sino en paralelo. Protegen a los ciudadanos desde lados distintos. En tanto que la constitución nacional tiene objetivos muy distintos (incluso no relacionados con la eficiencia), los acuerdos comerciales constitucionalizan la política comercial transnacional.

183 Como afirma acertadamente Regan (2006), no hay razones para pensar que los grupos especiales de interés que tienen capacidad para influir en los resultados de la política comercial no puedan tener también el poder de impedir que se elabore una constitución económica nacional o un acuerdo comercial.

184 Dunoff y Trachtman (1999: 3): "Con excesiva frecuencia, en los estudios jurídicos especializados se combina la descripción doctrinal precisa (lo que es la ley), con la prescripción no fundamentada (lo que debería ser la ley). A menudo, en estos estudios especializados falta una conexión articulada de forma convincente entre descripción y prescripción, lo que menoscaba la prescripción. En los estudios jurídicos especializados internacionales falta un programa de investigación progresiva."

5. DISTINTAS NACIONES, DISTINTAS MOTIVACIONES, DISTINTOS ACUERDOS

¿Tiene un país autocrático con instituciones débiles las mismas razones para cooperar en el ámbito comercial que un país grande, poderoso y democrático con un gobierno creíble? En las subsecciones 2, 3 y 4 se han examinado varias teorías económicas, políticas y jurídicas de los acuerdos comerciales internacionales. En esta subsección se examina la contribución de todas estas teorías a una mejor comprensión de la cooperación internacional entre las naciones. Lo que se plantea es si los distintos países tienen motivos diferentes para concertar acuerdos comerciales y en qué forma se verá afectada la cooperación si los países tienen motivaciones distintas.

Los puntos fundamentales que aquí se abordan son los siguientes: en primer lugar, una determinada explicación de la concertación de acuerdos comerciales puede no ser válida para todos los países, sino tan sólo para algunos de ellos. Los criterios decisivos de cooperación, que difieren según los enfoques, son el tamaño económico, el poder militar, el tipo de régimen y la calidad de las instituciones. En segundo lugar, los diferentes motivos para concluir acuerdos comerciales no son en todos los casos mutuamente excluyentes. Por ejemplo, un gran país democrático y con poder militar puede tener más de una motivación para concertar un acuerdo. Además, a causa de su diversidad, los países pueden concluir también tipos de acuerdos distintos. En otros términos, las diferentes naciones tienen motivos distintos para concertar acuerdos comerciales bilaterales, regionales o multilaterales (véase también la subsección 2 d) *supra*).

a) La perspectiva económica

La teoría económica ofrece dos enfoques coherentes de las negociaciones comerciales: el enfoque basado en la relación de intercambio y el enfoque basado en el compromiso. Los dos enfoques no son mutuamente excluyentes y los datos de que se dispone no arrojan mucha luz sobre su importancia. La mayoría de los restantes enfoques económicos solamente explican los acuerdos preferenciales. Por lo que respecta a la cooperación entre distintos países, el tamaño juega un papel esencial en los enfoques económicos, aunque en el enfoque relativo al compromiso es más importante la credibilidad de los gobiernos. Hay razones para pensar que los países que difieren en estos dos criterios tienen motivos distintos para participar en acuerdos comerciales. Otro elemento importante de los enfoques económicos es que, a diferencia de los demás enfoques, suponen en todos los casos que los acuerdos son beneficiosos para todos cuantos participan en ellos.

i) La motivación basada en la relación de intercambio

El enfoque basado en la relación de intercambio proporciona un fundamento para los acuerdos entre países grandes, pero en la mayor parte de los casos no explica por qué los países grandes pueden querer negociar con los países pequeños ni por qué estos últimos pueden querer negociar entre ellos. Un principio crucial en esta teoría es que los países pueden imponer a sus interlocutores comerciales externalidades vinculadas con la relación de intercambio con sus opciones de acceso a los mercados. De los países que son demasiado pequeños para influir en el precio de las exportaciones de otros países se espera que adopten unilateralmente opciones de política comercial internacionalmente eficientes, ya que no les motiva la posibilidad de desplazar los costos a nivel internacional. Estos países tienen menos posibilidades de verse en situaciones del tipo del dilema del prisionero en lo que respecta a la relación de intercambio, que les permitiría beneficiarse de los acuerdos comerciales.

La cuestión clave es, pues, si un país tiene o no poder de mercado. Como se ha visto en la subsección 2, los trabajos teóricos de Gros (1987) ponen de manifiesto que con productos diferenciados incluso los países pequeños pueden tener un cierto poder de mercado. Sin duda, hacen falta datos al respecto. El estudio reciente de Broda et al. (2006), es un punto de partida interesante.[185]

La teoría basada en la relación de intercambio tiene dificultades para explicar las negociaciones comerciales en las que participan países pequeños, pero aporta una motivación para su participación en el GATT/

[185] Véase la subsección 2 *supra*.

OMC. Ser Miembro del GATT/OMC supone recibir el trato NMF de los restantes Miembros. Sin el trato NMF, un país pequeño puede resultar perjudicado en las negociaciones del GATT si es uno de los países objeto de discriminación. Por consiguiente, para los países pequeños que no disfrutan del trato NMF, la adhesión a la OMC sería una forma de evitar la discriminación.

En teoría, los países grandes no deberían reservar el trato NMF exclusivamente a los Miembros del GATT/OMC. Como se explica en la sección C, más adelante, si dos países grandes no extienden el beneficio de su acuerdo bilateral a terceros países mediante algún tipo de trato de la nación más favorecida, corren el riesgo de que los beneficios de esos acuerdos sean erosionados por el "oportunismo bilateral". Uno de los signatarios podría suscribir con una tercera parte otro acuerdo que reduciría el valor del compromiso recíproco inicial asumido con el otro signatario. Cabría esperar, por tanto, que los grandes países otorgaran el trato NMF a todos los demás países, pero los datos disponibles indican, sin embargo, que en ocasiones los países Miembros tratan de forma discriminatoria a los no miembros.[186] Por otra parte, aun cuando los Miembros extiendan el trato NMF a los países no miembros, en cualquier momento pueden aumentar sus aranceles por encima de los niveles NMF. Además, los Miembros podrían discriminar a los países no miembros – y a veces lo hacen – utilizando instrumentos tales como restricciones cuantitativas que no podrían aplicar a los restantes Miembros.[187] Una cuestión práctica es hasta qué punto puede estar extendido ese tipo de comportamiento. Cabe plantearse también la cuestión teórica de si los países grandes podrían tener alguna razón para discriminar a los más pequeños si éstos no pudieran influir en los precios mundiales.[188] Aunque la lógica económica sugiera un comportamiento no discriminatorio en tales casos, es posible que la política determine otra cosa.

La teoría de la relación de intercambio indica que si bien los países pequeños pueden verse perjudicados si no participan en el sistema, es posible que no obtengan beneficio alguno de las negociaciones comerciales entre países grandes, es decir, la liberalización recíproca entre países grandes pueden no tener efectos secundarios positivos en los países más pequeños. El modelo de la relación de intercambio indica que el GATT es un entorno de negociación donde los países grandes pueden internalizar la mayor parte de los beneficios derivados de sus acuerdos. Más concretamente, si dos países grandes, A y B, reducen sus aranceles sobre la base de la reciprocidad y la no discriminación, no habrá efectos secundarios para terceros países, o si los hay serán muy limitados. El razonamiento es que cuando A y B negocian reducciones arancelarias no discriminatorias sobre la base de la reciprocidad hacen dos cosas. En primer lugar, abren sus mercados internos a nuevas importaciones procedentes de cada uno de ellos o de cualquier otro país. En segundo término, gracias a las reducciones arancelarias aumentan la competitividad de sus exportaciones, que de este modo pueden explotar mejor el acceso adicional a los mercados que se ofrecen mutuamente. Si los aranceles se reducen sobre la base NMF, se evita la desviación del comercio. Si un tercer país, C, no reduce sus aranceles, lo que podría ocurrir si se tratara de un país pequeño, no debería verse afectado ni negativa ni positivamente por las reducciones realizadas por A y B.[189] Asimismo, si C es un país pequeño no miembro al que se dispensa el trato NMF, es posible que no tenga gran interés en participar.

En conclusión, en la teoría basada en la relación de intercambio, la motivación para concertar un acuerdo depende de si un país puede influir en el precio de sus importaciones a través de la política comercial. De todos modos, no puede afirmarse cuántos países son pequeños según esta definición. Los países grandes con poder de mercado pueden obtener beneficios al suscribir un acuerdo comercial. El acuerdo ha de ser multilateral antes que preferencial, pero como los Miembros llevan a cabo, a veces, una discriminación contra los no miembros, los países pequeños tienen un incentivo para sumarse al acuerdo.

186 Véanse en los exámenes recientes de la política comercial del Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea en la OMC ejemplos de trato discriminatorio de países que no son miembros de la OMC.

187 Históricamente, la UE ha impuesto restricciones a la importación de calzado, vajilla y demás artículos para el servicio de mesa o de cocina procedentes de China y varios países imponen restricciones cuantitativas a los países que no son miembros de la OMC por razones de política exterior.

188 Véase Staiger (2006).

189 Bagwell y Staiger (2002, 2005) muestran que en una categoría interesante de estructura de comercio entre distintos países, si los países A y B negocian una reducción arancelaria con arreglo a los principios de reciprocidad y no discriminación, el país C no experimenta cambio alguno en su relación de intercambio.

ii) La motivación del compromiso

El enfoque basado en el compromiso establece una distinción entre los países no en función del poder de mercado sino de la calidad de las instituciones nacionales. Esta teoría es, sin duda, pertinente para los países con gobiernos débiles. Los gobiernos que tienen problemas de credibilidad pueden utilizar los acuerdos comerciales internacionales para llevar a efecto reformas comerciales. Puede tratarse de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales, siempre que se plantee la amenaza creíble de que los participantes tomarán medidas de retorsión si uno de ellos incumple un compromiso. Sin embargo, el enfoque basado en el compromiso no explica la razón por la que un país que no tiene problemas de credibilidad puede querer suscribir un acuerdo con un país que sí lo tiene. Tampoco explica las negociaciones recíprocas que se entablan para reducir los aranceles. Por ejemplo, puede explicar por qué un país se adhiere al GATT/OMC, pero no por qué necesitaría mantener negociaciones recíprocas para reducir sus aranceles. Una vez se haya convertido en Miembro un país podría comprometerse unilateralmente a reducir su arancel.

iii) Otras motivaciones de la cooperación

Como se ha visto en la subsección 2, es posible que los países estén dispuestos a cooperar en el ámbito del comercio porque necesitan aumentar el tamaño de su mercado. Este argumento, que, por razones obvias, se aplica principalmente a los países pequeños, explica su cooperación con países grandes y la cooperación entre un número determinado de países pequeños. El tamaño reducido, que se define aquí en términos de tamaño del mercado más que de poder de mercado, puede ser una desventaja porque tal vez el mercado interno no es suficientemente grande como para generar las ventas necesarias con las que cubrir los costos. Conseguir acceso a un mercado de gran tamaño puede ofrecer a las empresas del país pequeño la oportunidad de beneficiarse de economías de escala, con la consiguiente reducción de los costos de producción y rentabilidad de sus productos.

Habida cuenta de que para un país grande el acceso al mercado de un país pequeño no es un motivo esencial para la cooperación comercial, el argumento que se ha expuesto más arriba no explica que un país de gran tamaño acepte cooperar con un país pequeño. Una motivación plausible de la cooperación podría ser el interés del país grande en cooperar en ámbitos distintos de los aranceles, como las normas ambientales o los derechos de propiedad intelectual.

La idea de que un acuerdo comercial puede contribuir a atraer inversión extranjera directa guarda relación con la cuestión del tamaño. Este argumento se aplica principalmente a los países pequeños y en desarrollo, que pueden tener un incentivo para conseguir acceso – especialmente acceso preferencial – al mercado de un país grande con el fin de ser más atractivo para los inversores extranjeros. Por la misma razón pueden crear, también, una zona de libre comercio entre países pequeños.

Otra motivación de la cooperación comercial que se ha examinado en la subsección 2 es la del aseguramiento. Este argumento se aplica básicamente a países pequeños y puede ser el elemento que explique mejor la concertación de una serie de acuerdos comerciales regionales de tipo radial en los que un país grande es el centro y los países pequeños son los radios. Esto se debe a que cuando se establece un acuerdo preferencial entre un país grande y un país pequeño, otros países pequeños ajenos al acuerdo tendrán interés en preservar el acceso al mercado del país de gran tamaño y eso será un incentivo para concertar un acuerdo preferencial competitivo con ese mismo país grande o con otro. Es posible también que en lugar de ello opten por impulsar la liberalización multilateral para restablecer la igualdad de condiciones entre los países en desarrollo en lo referente al acceso a los mercados de los países grandes.

La cooperación comercial entre los países puede explicarse también por la necesidad de conseguir un mayor poder negociador en el contexto de acuerdos de negociación con países de grandes dimensiones (especialmente países desarrollados). Este argumento explica principalmente la cooperación entre países pequeños, más que entre un país pequeño y un país grande o entre países grandes, pues un mercado de grandes dimensiones ya otorga un importante poder negociador. También puede explicar la cooperación entre un país en desarrollo grande y varios países en desarrollo de tamaño reducido.

Por último, no existen razones concretas para creer que los motivos proteccionistas se aplican de forma distinta a los países pequeños y a los países grandes. Por el contrario, la importancia de estas motivaciones en la cooperación comercial dependerá probablemente de si se trata de países vecinos y de si sus gobiernos son sensibles a las presiones de grupos organizados.

b) La perspectiva de las relaciones internacionales

En esta subsección se analiza la forma en que las cuatro "grandes teorías" de las relaciones internacionales que se han examinado en la subsección 3 – el neorrealismo, el institucionalismo neoliberal, el liberalismo y el constructivismo – ayudan a comprender la cooperación internacional entre distintas naciones. ¿En qué forma las diferencias nacionales de poder, tamaño, nivel de desarrollo y tipo de régimen explican las diferencias en las preferencias de los estados y la conducta de cooperación?[190]

i) La escuela neorrealista

En la concepción neoliberal, los países se ocupan predominantemente de la capacidad militar y de la distribución del poder en el sistema internacional. La cooperación internacional adopta la forma de alianzas o bloques de corta duración. Para los neorrealistas, la cooperación en el comercio persigue básicamente dos objetivos (Hirschman, 1980): un efecto en la oferta a nivel nacional (los componentes del comercio y los aumentos de eficiencia pueden transformarse en poder militar) y un efecto de influencia en la política exterior, mediante los cuales los países poderosos tratan de crear una dependencia. Intentan forzar a los países más pequeños a la "cooperación" comercial. Estos países pueden optar por situarse a la sombra de un país hegemónico con la esperanza de gozar de su protección y florecer económicamente o por la estrategia de establecer un contrapeso formando un bloque de poder con otros rivales. Así pues, los neorrealistas consideran que la formación de bloques militares tiene lugar conjuntamente con la creación de bloques económicos. El proceso habitual sería la formación de alianzas comerciales preferenciales.[191] En ese marco, el GATT podría ser considerado por los Estados Unidos y el Reino Unido, en su fase inicial, como un complemento estratégico de la OTAN, concebido para integrar a partes de Europa y América Latina en el bloque occidental (Grieco e Ikenberry, 2003). La profundidad y amplitud de un acuerdo comercial dependería, pues, al parecer de la dinámica del equilibrio de poder a escala mundial.[192]

Los realistas posclásicos (autores como Stephen Krasner, Robert Gilpin, o Charles Glaser, véase Brooks, 1997) tienen una visión más matizada de la dimensión del poder. Sostienen que el poder no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir seguridad e incrementar la base de recursos de un país. Además, hacen referencia a las distintas facetas del concepto de poder.[193] Para los defensores de esta teoría, la

190 El examen de estas cuatro escuelas tradicionales de pensamiento de las relaciones internacionales no trata de ser exhaustivo, sino ilustrativo. Inevitablemente, la forma de abordarlo es un tanto estereotipada y a veces simplificadora. Las escuelas identificadas son grupos generales de pensamiento teórico sobre las relaciones internacionales y algunos estudiosos de las relaciones internacionales se mueven a caballo entre más de una teoría o toman elementos de varias de ellas de forma selectiva.

191 Gowa (1989) y Gowa y Mansfield (1993) afirman que debido a las externalidades en materia de seguridad es más probable que se suscriban acuerdos comerciales dentro de las alianzas militares que entre ellas y que hay más probabilidades de que las alianzas den paso a coaliciones de libre comercio en un sistema bipolar que en uno multipolar. Gowa y Mansfield (2004) sostienen que las alianzas promueven el comercio entre los Estados y que este efecto es más fuerte cuando el comercio permite rendimientos crecientes de escala y no rendimientos constantes de escala.

192 La profundidad de un acuerdo comercial indica la importancia de los compromisos de liberalización del comercio *ex ante* y la amplitud y número de sectores y de esferas que abarca el acuerdo.

193 El concepto contemporáneo de poder en las relaciones internacionales no debe ser asimilado a la capacidad militar o al tamaño del mercado. Aunque se considera con frecuencia que el tamaño del mercado económico es una de las principales fuentes de poder en el contexto del comercio internacional (véase, por ejemplo, Barton et al., 2006: 10-11), la teoría de las relaciones internacionales llama la atención sobre el carácter polifacético del poder. En su libro, Michael Barnett y Raymond Duvall analizan diferentes dimensiones del concepto de poder utilizado en la teoría contemporánea de las relaciones internacionales. Los autores distinguen entre poder coercitivo y poder institucional, por un lado, y poder estructural y poder productivo, por otro. El poder coercitivo y el poder institucional funcionan a través de la "interacción de actores específicos", mientras que el poder estructural y el poder productivo lo hacen a través de "relaciones sociales de constitución." Esta tipología abarca tanto el poder que entraña recursos materiales como el poder que comporta recursos "ideacionales" (Barnett y Duvall, 2005). Gregory Shaffer ha estudiado el funcionamiento de estas dos formas de poder – el poder coercitivo y el poder institucional – en el contexto de la OMC (Shaffer, 2005). Sobre distintas aproximaciones al poder en la teoría de las relaciones internacionales, véase, por ejemplo, Baldwin (2002).

cooperación comercial puede reducir la probabilidad de que estallen conflictos, contribuir a superar las externalidades internacionales, impulsar la seguridad nacional y aumentar el bienestar de un país.[194] Por consiguiente, los acuerdos comerciales deberían ser de interés tanto para los países pequeños como para los grandes, en desarrollo y desarrollados, democráticos y autocráticos. De todos modos, como los beneficios económicos pueden llegar a transformarse en ventajas militares, todas las naciones deberían observar con la máxima atención a las potencias en ascenso. Las potencias establecidas (regionales o mundiales) deberían excluir a aquéllas de los acuerdos comerciales o intentar vincularlas al sistema de comercio de forma tan estrecha que el enfrentamiento militar fuera considerado excesivamente costoso por todos los países implicados. En definitiva, se puede prever que los países formen alianzas (bloques) comerciales y de seguridad o que sigan la vía más arriesgada de un multilateralismo con lazos muy estrechos.[195]

¿Cómo aborda la literatura de la estabilidad hegemónica la cooperación comercial entre naciones distintas? Esta teoría da por sentada la existencia de dos tipos de países: una potencia hegemónica y el resto del mundo. Para vincular a otros países, y también para impedir que alguien obtenga beneficios sin contrapartidas, la potencia hegemónica propugna que se cree una institución comercial con la que se comprometa el mayor número posible de países. La mayoría de los países pequeños – con independencia del tipo de régimen o de su nivel de desarrollo – están dispuestos a adherirse a ella si el país hegemónico puede garantizar con credibilidad que no aprovechará de forma oportunista el régimen comercial y que los participantes pequeños obtendrán de la cooperación comercial las ventajas prometidas.[196] La amplitud y profundidad de los compromisos comerciales podría depender, pues, del nivel de ambición de la potencia hegemónica y de la credibilidad de su voluntad de actuar en aras del interés mundial a largo plazo.

ii) La escuela del institucionalismo neoliberal

Como se ha visto en la sección 3 b), los institucionalistas neoliberales sustentan la premisa de que los intereses determinan el poder y no a la inversa, como creen los neorrealistas. Sus teorías se centran en el interés de los actores en la maximización de la utilidad y en la eficiencia, más que en la dimensión del poder. Las preocupaciones de las naciones sobre las ganancias absolutas entre las partes cooperantes superan a las preocupaciones mercantilistas de las ganancias relativas.

En consecuencia, la cooperación en el comercio tendrá lugar con independencia del tamaño, el poder económico o el régimen político. En tanto en cuanto el aumento de la eficiencia derivado de la cooperación sea mayor que el costo de establecer y mantener el régimen de cooperación, las naciones establecerán acuerdos comerciales. Por consiguiente, que los países prefieran la cooperación comercial bilateral, plurilateral o multilateral dependerá en buena medida del contexto inicial (por ejemplo, qué imperfecciones del mercado es necesario corregir), el entorno de la negociación (cuántas partes participan y cuáles el nivel de información de los signatarios), el costo de elaborar el "contrato comercial" respectivo y los beneficios esperados de la cooperación continuada.[197]

---

194 Los realistas posclásicos interpretan el concepto de "seguridad" en un sentido más amplio que los neorrealistas. Para ellos, la seguridad comprende un conjunto de "nuevas cuestiones" como los conflictos ocasionados por la escasez de recursos (por ejemplo, el agua), el problema de los refugiados, las migraciones y la contaminación. En consecuencia, los acuerdos comerciales que abarcan esas cuestiones, especialmente los acuerdos comerciales regionales, pueden adquirir especial importancia en la cooperación internacional (Ravenhill, 2005).

195 Sobre la relación general entre las alianzas militares y la estructura del comercio mundial, véase por ejemplo Gowa y Mansfield (2004) y Mansfield y Bronson (1997).

196 Aunque esta cuestión no ocupa un lugar destacado en la literatura, el mismo concepto es válido para las potencias hegemónicas regionales. Aplicando la lógica de la teoría de la estabilidad hegemónica, es muy probable que esas potencias opten por la integración comercial regional. No obstante, el poder hegemónico local tratará de atraer a todos los países a su órbita de influencia.

197 Al parecer, con la complejidad creciente de las relaciones comerciales, es posible que los acuerdos comerciales multilaterales sean mejor que una red descentralizada de bilateralismo (Abbott y Snidal, 1998). Sin embargo, una mayor complejidad contractual significa también costos más elevados de la negociación previa al establecimiento del contrato (Fearon, 1998). Los Estados racionales deberán, pues, sopesar los costos y beneficios previstos de las opciones bilaterales, plurilaterales y multilaterales para la cooperación comercial.

iii) Las teorías liberalistas de la cooperación comercial

Los teóricos del liberalismo abren la caja negra de la política nacional. Los acuerdos de cooperación se concluyen si la decisión de colaborar es el resultado de equilibrio de un proceso de deliberación racional entre distintas partes interesadas no estatales y entidades gubernamentales. Para los partidarios del liberalismo es importante subrayar que cada país es único por la particularidad de su organización interna. En consecuencia, al explicar la razón por la que los países suscriben acuerdos comerciales, no es adecuado agrupar a los países y etiquetarlos como "países en desarrollo", "países pequeños", "países democráticos", etc., porque existe un riesgo demasiado grande de pasar por alto las diferencias importantes.

Para los liberalistas, el tamaño económico de un país no determina *a priori* su posición comercial. Tampoco la determinan la distribución de los ingresos o su nivel medio, la estructura de la industria, el número de ciudadanos, el nivel educativo, los procesos políticos o el tipo de régimen político. Esos factores forman parte del contexto nacional, es decir, el conjunto de limitaciones y restricciones que deben tener en cuenta los grupos de la sociedad partidarios del libre comercio. Si éstos quieren ser la fuerza dominante en el proceso de elaboración de la política comercial nacional, tienen que dominar a las facciones proteccionistas en el proceso decisorio nacional, no importa cuáles sean los obstáculos e impedimentos existentes. Así pues, los factores que constituyen el contexto nacional, como el tipo de régimen, el nivel de corrupción y los procesos políticos son importantes en la medida en que influyen positiva o negativamente en la posición negociadora de las partes nacionales favorables al comercio (por ejemplo, Odell, 1990).

iv) Las teorías constructivistas de la cooperación comercial

Según el pensamiento constructivista, los Estados cooperan y crean instituciones que modelan y limitan los intereses y el comportamiento del Estado. Sin embargo, más importante que la razón por la que cooperan los Estados es la cuestión de por qué desean cooperar. En este aspecto destacan, desde el punto de vista de los actores, el papel de los activistas morales y de las comunidades epistémicas ("los efectos locales"). Algunas personas carismáticas o élites influyentes pueden modificar la percepción pública en todo el mundo (pueden venir a la mente Karl Marx o el Club de Roma). No obstante, los estímulos sistémicos ("los efectos globales") aportan significado social y ayudan a elaborar normas internacionales. Ejemplos en este sentido son las normas de seguridad internacional, la promoción de la paz, el rechazo de la piratería, el genocidio o la esclavitud, y la creación de un orden comercial internacional equitativo y liberal.

En el campo de la cooperación comercial internacional, esto significa que los países (o más bien las comunidades políticas) que valoran la idea de un comercio internacional más libre y menos regulado quieren agruparse con sociedades con el mismo pensamiento para establecer un acuerdo comercial.[198] En este marco analítico, el tamaño del país o de la población, el poder económico, el tipo de régimen, el factor geográfico y otros factores pueden ser más o menos pertinentes. Lo que importa es el grado de compromiso de una sociedad con un orden económico internacional más liberal.

c) La perspectiva jurídica

En la subsección 4 se han examinado los enfoques "jurídicos" de los acuerdos comerciales. Los cuatro enfoques -denominados visiones constitucionales interna, externa, interna-externa y mundial- son todos ellos variantes del mismo tema del constitucionalismo. Son las colectividades o sociedades las que tienen conciencia del fenómeno mundial de la búsqueda de rentas de los responsables de la política comercial preocupados por su interés personal. Para tratar de superar el fracaso generalizado de la política comercial, las sociedades suscriben constituciones comerciales internacionales.

¿Qué papel juega la diversidad existente entre las naciones en las teorías jurídicas de los acuerdos comerciales? Desde el punto de vista jurídico, el requisito para concertar un acuerdo comercial de

[198] Las sociedades pueden ser partidarias de la liberalización del comercio por distintas razones: el fomento de la paz, motivos religiosos, estabilidad y crecimiento económicos, mayor bienestar, razones de equidad o justicia, etc.

cualquier índole parece ser la existencia de un régimen democrático. Todas las teorías jurídicas que se han examinado anteriormente se basan fundamentalmente en la hipótesis de que los ciudadanos disponen de los medios jurídicos para congregarse, discutir y, llegado el caso, obligar a los responsables de la formulación de políticas a concertar un acuerdo comercial (por ejemplo, obligando mediante el voto a los políticos recalcitrantes a abandonar su cargo). El constitucionalismo es imposible sin un conjunto de principios fundamentales, relacionados generalmente con un régimen democrático: el gobierno del pueblo, el disfrute por los ciudadanos de los derechos políticos fundamentales (libertad de reunión, libertad de expresión y libertad de voto), un estado de derecho que funcione de forma adecuada (separación de poderes, bajo nivel de corrupción, sistema judicial eficaz e imparcial) son las condiciones básicas para que el constitucionalismo pueda existir. Otros factores internos, como un determinado nivel de subsistencia y de educación, así como un acceso suficiente a la información, parecen esenciales.

Parece, pues, que los enfoques jurídicos de los acuerdos comerciales predicen que son principalmente las sociedades democráticas, informadas y ricas las que tienen los medios para concertar acuerdos comerciales entre ellas. No cabe pensar en la adhesión de países autocráticos salvo si son lo suficientemente grandes para provocar externalidades en los países democráticos que disponen de los medios de obligarles a adherirse a los acuerdos (por supuesto, esto sólo es válido para las visiones constitucionalistas externa e interna-externa).

6. CONCLUSIÓN: CÓMO ENTENDER LAS DIFERENTES MOTIVACIONES DE LA COOPERACIÓN COMERCIAL

En esta sección se han examinado la economía, las relaciones internacionales y las teorías jurídicas de los acuerdos comerciales. El objetivo primordial era explicar qué induce a los países soberanos a suscribir acuerdos comerciales bilaterales, plurilaterales o multilaterales. En esta última sección se establecen algunas conclusiones sintetizando elementos de los tres enfoques.

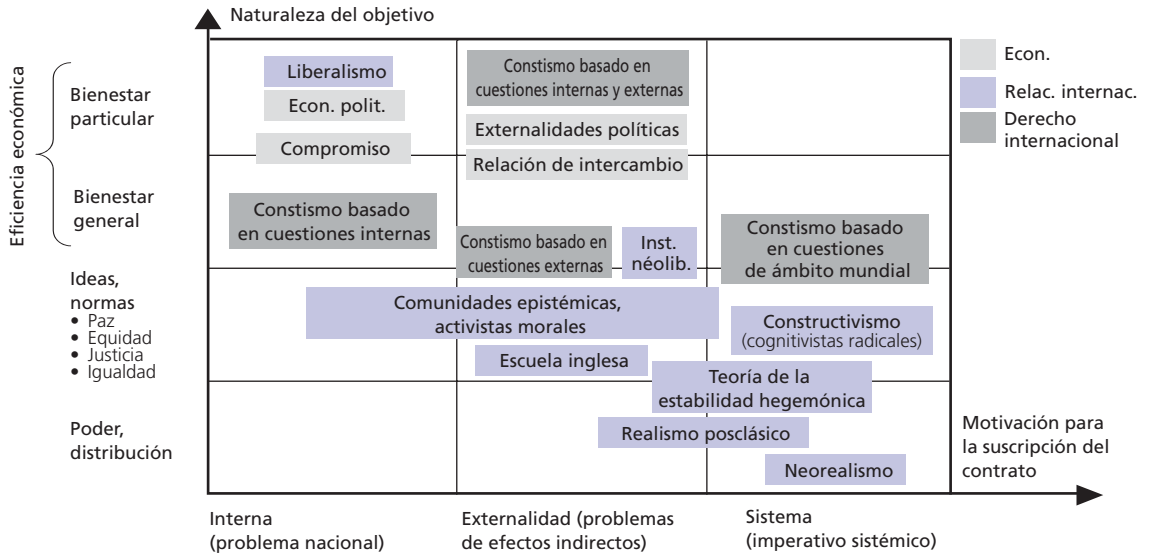
Antes de comparar las similitudes y diferencias existentes en las diferentes explicaciones de la cooperación comercial que ofrecen las tres disciplinas, procede subrayar la pertinencia de este análisis. ¿Por qué debemos preocuparnos de explicar la motivación subyacente de los acuerdos comerciales? Tres importantes razones justifican este empeño. En primer lugar, los factores que motivan un contrato de las características de un acuerdo comercial internacional determinan esencialmente su naturaleza. El diseño del tratado -el diseño de las normas, disposiciones, procedimientos y rasgos organizativos contractuales- responde fundamentalmente a los objetivos que persiguen las partes contratantes (en la sección C *infra* se aborda la cuestión del diseño de los tratados). En segundo lugar, comprender cabalmente la naturaleza del acuerdo es un requisito previo para poder discutir la calidad de los resultados del mismo. La motivación de un acuerdo regional es el rasero lógico para medir su éxito.[199] En tercer lugar, los miembros de un grupo especial de solución de diferencias o los jueces de un tribunal comercial están obligados a interpretar un tratado considerando el sentido ordinario de los términos utilizados en su contexto y la finalidad del acuerdo comercial. Ello se debe a que en virtud del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, al interpretar un tratado se debe tener en cuenta el objetivo y la finalidad del mismo.[200]

¿Cómo se pueden entender las distintas motivaciones de la cooperación comercial que se han expuesto en esta sección? ¿En qué difieren las distintas teorías de los acuerdos comerciales basados en las disciplinas de la economía, las relaciones internacionales y el derecho internacional? ¿En qué aspectos revelan similitudes? En el gráfico 1 se representan las similitudes y diferencias de las motivaciones de la cooperación comercial que se han examinado, en dos dimensiones.

199 Todo estudioso que critique la eficiencia o eficacia de un acuerdo comercial, y que elabore un programa de reforma debería revelar cómo entiende los objetivos centrales del tratado. No hacerlo puede suponer que el acuerdo se discuta sin un discurso lógico.

200 Según el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hay que tener en cuenta, además del contexto, toda práctica o acuerdo ulteriores relativos a la misma cuestión y toda norma pertinente del derecho internacional público aplicable entre las partes.

Gráfico 1
Comparación de las motivaciones de los acuerdos comerciales



Notas: Las abreviaturas "Constismo", "Inst. neolib." y "Econ. polit." corresponden, respectivamente, a "constitucionalismo", "institucionalismo neoliberal" y "enfoques de economía política en la elaboración de políticas comerciales a nivel nacional" (véanse las secciones B.2.b) y c), y C.3.c)).

Fuente: Recopilación de los autores.

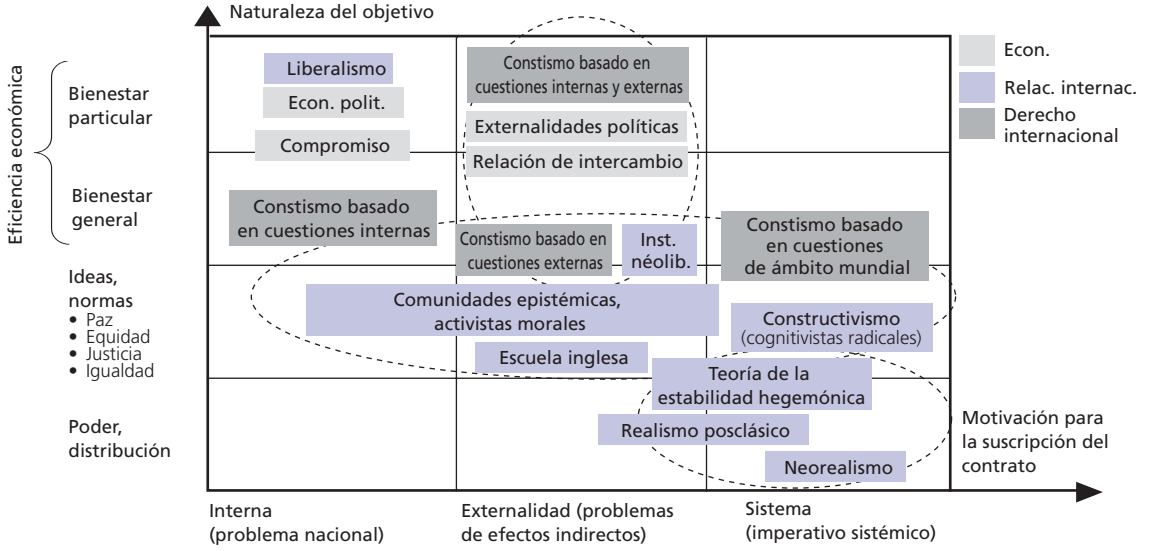
El eje vertical representa la "motivación para suscribir el contrato". El eje horizontal representa la "naturaleza del objetivo" que se persigue mediante el contrato.[201] Es en el eje horizontal de la "motivación para suscribir el contrato" en el que son más notables las similitudes entre las disciplinas de la economía, las relaciones internacionales y el derecho internacional. Enfoques de las tres disciplinas señalan algún tipo de problema nacional (interno), o basado en una externalidad (secundario) que un contrato comercial internacional puede contribuir a resolver. Además, varias escuelas de pensamiento jurídico y de las relaciones internacionales alegan alguna forma de imperativo sistémico para suscribir un contrato. En ese caso, el contexto internacional o la naturaleza del sistema fuerzan a los estados a cooperar en los asuntos comerciales.

No obstante, los diferentes enfoques de la economía, las relaciones internacionales y el derecho varían muy considerablemente en su explicación de la razón por la que los países pueden desear cooperar inicialmente. Mientras que las teorías económicas (economía política) suponen que los actores actúan motivados por las preocupaciones de eficiencia económica de un subgrupo determinado de la sociedad (grupos de interés, responsables de la formulación de políticas, consumidores) o de la sociedad en su conjunto (el bienestar general), otros enfoques de la cooperación internacional conceden un lugar central a otros objetivos distintos de la eficiencia económica. Algunas teorías de las relaciones internacionales sostienen que lo que motiva a los actores es el logro de poder militar o la situación de poder de un país en el sistema internacional. Otras explicaciones basadas en el derecho y en las relaciones internacionales afirman que lo que impulsa a los países a cooperar en el ámbito del comercio son factores no económicos basados en ideas o en ideales, como la búsqueda de la igualdad, la equidad o la paz.

201 Es importante comprender que la "motivación para suscribir el contrato" y la "naturaleza del objetivo que se persigue" son dos cuestiones distintas. La primera cuestión se refiere al propósito contractual en respuesta a la pregunta "¿qué problema puede solucionar un contrato?" o "¿qué situación puede mejorar la conclusión de un contrato?" La segunda cuestión se refiere al objetivo que persiguen las decisiones de los actores. Da respuesta a la pregunta: "¿qué queremos conseguir mediante la cooperación?"

La imagen resultante (que se presenta visualmente en el gráfico 2) es la siguiente:

Gráfico 2
Grupos de motivaciones para suscribir acuerdos comerciales



Notas: Las abreviaturas "Constismo", "Inst. neolib." y "Econ. polit." corresponden, respectivamente, a "constitucionalismo", "institucionalismo neoliberal" y "enfoques de economía política en la elaboración de políticas comerciales a nivel nacional" (véanse las secciones B.2.b) y c), y C.3.c)).

Fuente: Recopilación de los autores.

Los conjuntos de líneas de trazos del gráfico 2 ilustran una forma de agrupar las diferentes explicaciones de los acuerdos comerciales. Hay cuatro grupos de explicaciones parcialmente coincidentes de por qué los países pueden querer cooperar en los asuntos comerciales. Desde la parte superior izquierda hasta la parte inferior derecha, el primer grupo plantea un problema meramente interno que influye negativamente en las consideraciones de eficiencia económica de un país y que un contrato internacional puede contribuir a resolver. La escuela liberal de las relaciones internacionales, el enfoque constitucionalista jurídico interno y los enfoques de la economía política y del compromiso, basados en la economía, son todos ellos variantes de este tema.

En el segundo grupo de explicaciones, el problema principal que puede resolver un contrato son una serie de efectos secundarios económicos internacionales. Los acuerdos comerciales se suscriben, pues, para limitar el unilateralismo, pues las decisiones de un país pueden perjudicar el bienestar económico de otros países. Un contrato internacional puede mitigar estos problemas de la aplicación de la política de empobrecimiento del vecino. Esta idea básica está (con algunas variaciones y extensiones) en el centro de los enfoques jurídicos constitucionalistas externo e interno-externo, la escuela institucionalista neoliberal de las relaciones internacionales y las teorías de las externalidades políticas y de la relación de intercambio en el campo de la economía.

El tercer grupo de motivaciones de los acuerdos comerciales es lo que podría denominarse "vía ideacional". Según sus proponentes, los responsables de la adopción de decisiones sobre la política comercial se guían por objetivos normativos no económicos. Del mismo modo que la motivación económica no puede explicar satisfactoriamente por qué el trabajo infantil, la mano de obra esclava, el trabajo de los prisioneros, el tráfico de seres humanos y el tráfico de droga son ideas repugnantes, el pensamiento económico tampoco explica plenamente la razón por la que se firman acuerdos comerciales. Son las normas y valores básicos de civilización, las tradiciones antiguas, un sentido colectivo de la historia y la humanidad y otros factores ideacionales los que inspiran a las personas influyentes, a los grupos más destacados y a los estados como un todo a concluir acuerdos comerciales. Como se indicó en la subsección 5, los factores ideacionales inducen a los países a aceptar de buen grado en el círculo de

participantes incluso a países pequeños insignificantes desde el punto de vista económico. Para las partes contratantes, los objetivos no económicos cumplen una función crucial en los enfoques jurídicos denominados constitucionalismo externo y mundial. En la literatura de las relaciones internacionales pueden encontrarse elementos ideacionales en el institucionalismo neoliberal, la teoría de la estabilidad hegemónica y el idealismo, pero muy particularmente en las escuelas cognitivistas moderada y radical.

El último grupo puede ser denominado argumento de la "realpolitik". Los países suscriben acuerdos comerciales, o se abstienen de hacerlo, por razones de poder y de subsistencia (es decir, de eficiencia distributiva). Parafraseando a Clausewitz, para los proponentes de la motivación de los acuerdos comerciales basada en el poder, la cooperación comercial es una continuación de la política por otros medios.[202] Por tanto, los Estados establecen una cooperación comercial porque están obligados a hacerlo o para conseguir otro beneficio relacionado con el poder (creación de dependencia, equilibrio, formación de bloques, etc.). Esta preocupación por el poder y la distribución ocupa especialmente un lugar central en la escuela neorrealista de las relaciones internacionales, y también en el realismo posclásico y en la teoría de la estabilidad hegemónica.

El hecho de que existan tantas teorías distintas para explicar el mismo resultado, la conclusión de acuerdos comerciales internacionales, suscita la duda razonable de que haya una única teoría que explique el fenómeno de la cooperación comercial. El análisis que se ha hecho en la subsección 5 de los efectos de la diversidad de las naciones sobre la probabilidad de concertar acuerdos comerciales diferentes refuerza la idea de que la concertación de tales acuerdos obedece a un conjunto de motivos.[203] En ese conjunto de motivos hay una dimensión interna y una dimensión externa. En primer lugar, cualquier país está motivado probablemente por un conjunto de objetivos económicos y de otra índole, parcialmente encontrados entre sí, que pretende conseguir al concertar un acuerdo comercial. Es posible que quiera promover la paz y la estabilidad en su región, mejorar su posición de poder en el sistema internacional, atraer inversión extranjera directa, reducir la influencia de los grupos especiales de interés, evitar que los interlocutores comerciales apliquen en exceso políticas de empobrecimiento del vecino, etc. En segundo lugar, muy probablemente los objetivos de los países contratantes serán muy diferentes. Probablemente, los distintos países tendrán un conjunto idiosincrático de objetivos en lo que se refiere a la cooperación comercial.

Entre las conclusiones que se pueden extraer del análisis precedente, la primera es que los estudiosos tienen que recorrer un largo camino todavía para encontrar una explicación integral de los acuerdos comerciales. Si bien es cierto que las explicaciones económicas, políticas y jurídicas actuales pueden poner en claro algunas facetas de la actividad de la cooperación, están lejos de ofrecer una imagen completa. La labor interdisciplinar parece un camino fructífero y prometedor para la investigación futura.[204]

En segundo término, dado que todos los países signatarios tendrán probablemente su propio conjunto de motivos ponderados para cooperar, el equilibrio inicial del trato comercial (el consentimiento común indispensable para concluir cualquier contrato) será difícil de captar y de especificar de forma detallada. Además, los cambios ambientales imprevistos, el dinamismo, las conmociones futuras y todos los factores que influyen en el equilibrio contractual inicial incrementarán, sin duda, la complejidad intrínseca. Así pues, el acuerdo comercial inicial ha de ser considerado como un contrato necesariamente incompleto (véase la sección C para un examen más detallado de este aspecto). Dos consecuencias se derivan

202 La máxima original de Carl v. Clausewitz dice así: "La guerra es la continuación de la política por otros medios." (Véase Clausewitz, 1993)

203 La concepción de los acuerdos comerciales como resultado de un conjunto de motivos entre países soberanos no es, sin embargo, una conclusión, sino una teoría. El análisis que se ha hecho en este capítulo no permite refutar la posible afirmación de que existe una única explicación fundamental de la concertación de acuerdos comerciales internacionales.

204 Un ejemplo de una labor interdisciplinar que podría ser fructífera es la posibilidad de dar mayor claridad a las funciones objetivas de los agentes económicos tal como las conciben los economistas. Las teorías económicas de los acuerdos comerciales plantean la hipótesis de que los agentes maximizan racionalmente su utilidad. En aras de la sencillez, la teoría estándar asume que la eficiencia económica (generalmente la maximización de los ingresos) es el mejor indicador de la utilidad. Los enfoques jurídicos y de las relaciones internacionales podrían contribuir a ampliar esta visión limitada e integrar preferencias no económicas (como la paz, la equidad, la igualdad, la legitimidad, etc.) en la función de utilidad de los economistas.

inmediatamente de ese hecho. Por un lado, los acuerdos comerciales no son ni mucho menos contratos perfectos y dependen por ello de que se mantenga la buena voluntad de todos los signatarios. En todo momento ha de reinar un sentimiento común en la orientación y en el comportamiento.[205] Por otro lado, las diferencias en los asuntos comerciales son un resultado inevitable. La naturaleza incompleta de los acuerdos deja un margen muy amplio para la ambigüedad, las interpretaciones controvertidas, los malos entendidos y el oportunismo. Para mejorar un acuerdo y adaptarlo para el futuro, los signatarios deberían considerar las diferencias como mecanismos para clarificar el texto ambiguo del tratado y las políticas comerciales. En tanto en cuanto no amenacen al propio contrato, los desacuerdos pueden ser considerados no como signos de un sistema fallido sino de un sistema que funciona.

En tercer y último lugar, la idea de que los Estados tienen razones diferentes para cooperar a través de los acuerdos comerciales debe reflejarse en el planteamiento actual de las negociaciones comerciales y en el funcionamiento de las relaciones comerciales. Los negociadores deberían ser conscientes de que los distintos países suscriben acuerdos comerciales por razones diferentes y tal vez singulares. Por otra parte, ser consciente de la diversidad de motivaciones para la cooperación comercial hace más fácil entender la posición de cada país sobre la política comercial y las negociaciones sobre esa política.

[205] El propósito común de todas las partes se refleja generalmente en el preámbulo de un tratado, aunque con una generalidad que dificulta la consulta del preámbulo al interpretar diferentes instrumentos o disposiciones. De todos modos, el texto del preámbulo puede ser considerado a menudo como el mínimo común denominador, esto es, el núcleo básico del propósito contractual.

BIBLIOGRAFÍA

Abbott, K. y Snidal, D. (1998) 'Why States Act through Formal International Organizations', *The Journal of Conflict Resolution* 42, 1: 3-32.

Adler, E. (2002) 'Constructivism in International Relations', en Carlsnaes, W., Simmons, B. y Risse, T. (comp.) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage, páginas 95-118.

Aggarwal, V.K. y Dupont, C. (1999) 'Goods, Games and Institutions', *International Political Science Review* 20, 4: 393-409.

— (2004) 'Collaboration and Coordination in the Global Political Economy', en Ravenhill, J. (comp.) *Global Political Economy*, Oxford: Oxford University Press, páginas 28-49.

Andriamananjara, S. y Schiff, M. (1999) 'Regional Groupings Among Microstates', *World Bank Policy Research Working Paper Series* N° 1922, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Bagwell, K. (2007) 'Remedies in the WTO: An Economic Perspective', mimeo.

Bagwell, K. y Staiger, R.W. (1999) 'An Economic Theory of GATT', *American Economic Review* 89, 1: 215-248.

— (2001) 'Strategic Trade, Competitive Industries and Agricultural Trade Disputes', *Economics and Politics* 13, 2: 113-28.

— (2002) *The economics of the world trading system*, Cambridge: MIT Press.

— (2005) 'Multilateral negotiations, bilateral opportunism and the rules of GATT', *Journal of International Economics* 67: 268-294.

— (2006) 'What Do Trade Negotiators Negotiate About? Empirical Evidence from the World Trade Organization', *NBER Working Paper* N° 12727.

Bairoch, P. (1976) *Commerce extérieur et développement économique de l'Europe au XIX siècle,* Mouton, París, La Haya: Écoles des Hautes Études en Sciences Sociales.

— (1989) 'European Trade Policy, 1815-1914', en P. Mathias y S. Pollard (comp.) *The Cambridge Economic History of Europe*, volumen VIII, The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies, Nueva York: Cambridge University Press, páginas 1-160.

Baldwin, D.A. (2002) 'Power and International Relations', en Carlsnaes, W., Simmons, B. y Risse, T. (comp.) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage, páginas 177-191.

Baldwin, D.A. (comp.) (1993) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York: Columbia University Press.

Baldwin, R.E. (1985) *The Political Economy of US Import Policy*, Cambridge, Massachusetts : MIT Press.

— (1987) 'Politically Realistic Objective Functions and Trade Policy', *Economic Letters* 24: 287-90.

— (1994) 'Towards an Integrated Europe', Londres: CEPR.

— (1996) 'The Political Economy of Trade Policy: Integrating the Perspective of Economists and Political Scientists', en Feenstra R.C., Grossman, G.M. e Irwin, D.A. (comp.) *The Political Economy of Trade Policy*, Cambridge: MIT Press.

— (2006) 'Multilateralising Regionalism: Spaghetti bowls as building bloc on the oath to global free trade', *The World Economy* 29, 11: 1451-1518.

Baldwin, R.E. y Forslid, R. (2004) 'Trade Liberalization with Heterogeneous Firms', *CEPR Discussion Papers* 4635.

Baldwin, R.E. y Robert-Nicoud, F. (2005) 'Juggernaut Model - The Lego Version', mimeo, HEI.

— (2006) 'Protection for Sale Made Easy', *CEPR Discussion Paper* 5452.

Baldwin, Richard E. y Baldwin, Robert E. (1996) 'Alternative approaches to the political economy of endogenous trade liberalization', *European Economic Review* 40: 775-782.

Baran, P.A. (1967) *The Political Economy of Growth,* Nueva York, Nueva York: Monthly Review Press.

Barbieri, K. (1996) 'Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict?', *Journal of Peace Research* 33, 1: 29-49.

— (2002) *The Liberal Illusion, Does Trade Promote Peace?*, The University of Michigan Press.

Barbieri, K. y Schneider, G. (1999) 'Globalization and Peace: Assessing New Directions in the Study of Trade and Conflict', *Journal of Peace Research* 36(4), Special Issue on Trade and Conflict, 387-404.

Barnett, M. y Duvall, R. (2005) 'Power in Global Governance', en Barnett, M. y Duvall, R. (comp.) *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 1-33.

Barton, J.H., Goldstein, J.L., Josling, T.E. y Steinberg, R.H. (2006) *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton y Oxford: Princeton University Press.

Baumont, M. (1952) 'Le Commerce depuis le Milieu du XIX Siècle. Livre I et II', en Lacour-Gayet, J. (comp.) *Histoire du Commerce, Tome* V, París: Editions Spid.

Bhagwati, J. (2002) *Free Trade Today*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Bhandari, J.S. y Sykes, A.O. (1998) *Economic Dimensions in International Law: Comparative and Empirical Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bown, C.P. (2004a) 'Trade policy under the GATT/WTO: empirical evidence of the equal treatment rule', *Canadian Journal of Economics* 37, 3: 678-720.

— (2004b) 'Trade disputes and the implementation of protection under GATT: an empirical assessment', *Journal of International Economics* 62, 2: 263-294.

— (2004c) 'On the economic success of GATT/WTO dispute settlement', *The Review of Economics and Statistics* 86, 3: 811-823.

Bown, C.P. y Crowley, M. (2006) 'Policy Externalities: How U.S. Antidumping Affects Japanese Exports to the EU', *European Journal of Political Economy* 22, 3: 696-714.

— (2007) 'Trade Deflection and Trade Depression', *Journal of International Economics*, de próxima publicación.

Brainard, L. (1994) 'Last One Out Wins: Trade Policy in an International Exit Game', *International Economic Review* 35: 151-72.

Brainard, L.S. y Verdier, T. (1994) 'Lobbying and Adjustment in Declining Industries', *European Economic Review* 38, 3-4: 586.

Broda, C., Limão, N. y Weinstein, D. (2006) 'Optimal tariffs: the evidence', *NBER Working Paper* N° 12033, Washington D.C.: National Bureau of Economic Research.

Brooks, S.G. (1997) 'Dueling Realisms', *International Organization* 51, 3: 445-477.

Bull, H. (1977) *The Anarchical Society*, Londres, Reino Unido: Macmillan.

Bull, H. y Watson, A. (comp.) (1984) *The Expansion of International Society,* Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Buzan, B. (2004) *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Carmichael, C. (1987) 'The Control of Export Credit Subsidies and its Welfare Consequences', *Journal of International Economics* 23: 1-19.

Carr, E.H. (1939) *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, Nueva York, Nueva York: Harper and Row.

Cass, D.Z. (2005) *The Constitutionalization of the WTO*, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Chang, W. y Winters, A.L. (2001) 'How Regional Blocs Affect Excluded Countries: The Price Effects of MERCOSUR', *American Economic Review* 92, 4: 889-904.

Charnovitz, S. (2004) 'The WTO and Cosmopolitics', *Journal of International Economic Law* 7, 3: 675-682.

Chase-Dunn, C. (1998) *Global Formation: Structures of the World-Economy*, 2ª edición, Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield.

Checkel, J.T. (1998) 'The Constructivist Turn in International Relations Theory', *World Politics* 50, 2: 324-348.

Clausewitz, C. von. (1993) *On War*, Howard, M.E. y Paret, P. (comp.), Princeton: Princeton University Press.

Committee on Industry and Trade (1925) *Survey of Overseas Markets* (Balfour Report), Londres.

Conybeare, J.A.C. (1984) Public Goods, Prisoners' Dilemma and the International Political Economy, *International Studies Quarterly* 28, 1: 5-22.

Corden, M. (1997) *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford: Oxford University Press.

Dam, K.W. (1970) *The GATT: Law and International Economic Organization*, Chicago: The University of Chicago Press.

Dixit, A. (1987) Strategic aspects of trade policy, en T.F. Bewley (comp.) *Advances in economic theory: fifth world congress*, Nueva York: Cambridge University Press.

Dobson, J. (1976) 'Two Centuries of Tariffs. The Background and Emergence of the United States Tariff Commission', Washington, D.C.: US International Trade Commission.

Downs, G.W. y Rocke, D.M. (1995) *Optimal Imperfection? Domestic Uncertainty and Institutions in International Relation*s, Princeton: Princeton University Press.

Drake, W.J. y Nicolaïdis, K. (1992) 'Ideas, Interests and Institutionalization: Trade in Services and the Uruguay Round', en Haas, P.M. (comp.) *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Columbia: University of South Carolina Press, páginas 37-100.

Dunoff, J.L. y Trachtman, J.P. (1999) 'Economic Analysis of International Law', *Yale Journal of International Law* 24, 1: 1-59.

Dupont, C., Beverelli, C. y Pézard, S. (2006) 'Learning in Multilateral Trade Negotiations: Some Results from Simulation from Developing Countries', en Odell, J.S. (comp.) *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 145-174.

Eaton, J. y Kortum, S. (2002) 'Technology, Geography and Trade', *Econometrica* 70, 5: 1741-1780.

Eschenbach, F. y Hoekman, B. (2006) 'Services Policies in Transition Economies: on the EU and WTO as commitment mechanisms', *World Trade Review* 5, 3: 415-443.

Ethier, W.J. (2001) 'Punishments and Dispute Settlement in Trade Agreements', *PIER Working Paper* 01-21.

— (2001a) 'Theoretical problems in negotiating trade liberalization', *European Journal of Political Economy* 17: 209-232.

— (2004) 'Political externalities, Non-discrimination, and a Multilateral World', *Review of International Economics* 12, 3: 303-320.

— (2006) 'The theory of trade policy and trade agreements: a critique', *PIER Working Paper* Nº 06-013, Filadelfia: Penn Institute for Economic Research.

Evans, P.B., Jacobson, H.K. y Putnam, R.D. (1993) *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, Los Ángeles, Londres: University of California Press.

Evans, T. y Wilson, P. (1992) 'Regime Theory and the English School of International Relations: A Comparison', *Millenium: Journal of International Studies* 21, 3: 330.

Falvey, R., Greenway, D. y Yu, Z. (2004) 'Intra-industry Trade Between Asymmetric Countries with Heterogeneous Firms', *Leverhulme Centre for Research on Globalization Economic Policy Working Paper* Nº 2004/5.

Fearon, J.D. (1998) 'Bargaining, Enforcement, and International Cooperation', *International Organization* 52, 2: 269-305.

Finnemore, M. (1996) *National Interests in International Society*, Ithaca y Londres: Cornell University Press.

Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998) 'International Norm Dynamics and Political Change', *International Organization* 52, 4: 887-918.

Frank, A.G. (1969) *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*, Nueva York, Nueva York: Monthly Review Press.

Frieden, J. (2006) *Global Capitalism. It Fall and Rise in the Twentieth Century,* Nueva York: W.W. Norton.

Gardner, R.N. (1980) *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and the Prospects of our International Economic Order*, Nueva York: Columbia University Press.

Gawande K. y Bandyopadhyay, U. (2000) 'Is Protection for Sale? Evidence of the Grossman-Helpman Theory of Endogenous protection', *Review of Economics and Statistics* 82, 1: 139-152.

Gerhart, P. (2003) 'The Two Constitutional visions of the World Trade Organization', *Pennsylvania Journal of International Economic Law* 24, 1: 1-74.

Gilpin, R. (1987) *The Political Economy of International Relations***,** Princeton: Princeton University Press.

Goldberg, P.K. y Maggi, G. (1999) 'Protection for Sale and Empirical Investigation', *American Economic Review* 84, 4: 1135-1155.

Goldstein, J. (1993) 'Creating the GATT Rules: Politics, Institutions, and American Policy', en Ruggie, J.G. (comp.) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form,* Nueva York: Columbia University Press, páginas 201-232.

— (1996) 'International Law and Domestic Institutions: Reconciling North American "Unfair" Trade Laws', *International Organization* 50: 541-64.

— (1998) 'International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO, and the Liberalization of International Trade', en Krueger, A.O. (comp.) *The WTO As An International Organization*, Chicago y Londres: The University of Chicago Press, páginas 133-152.

Goldstein, J. y Gowa, J. (2002) 'US National Power and the Postwar Trading Regime', *World Trade Review* 1, 2: 153-170.

Goldstein, J. y Keohane, R.O. (comp.) (1993) *Ideas and Foreign Policy*, Ithaca: Cornell University Press.

Gourevitch, P. (2002) 'Domestic Politics and International Relations', en Carlsnaes, W., Simmons, B. y Risse, T. (comp.) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage, páginas 309-328.

Gowa, J. (1989) 'Bipolarity, Multipolarity, and Free Trade', *American Political Science Review* 83, 4: 1245-1256.

Gowa, J. y Mansfield, E.D. (1993) 'Power Politics and International Trade', *American Political Science Review* 87, 2: 408-420.

— (2004) 'Alliances, Imperfect Markets, and Major-Power Trade', *International Organization* 58, 4: 775-805.

Grieco, J.M. (1988) 'Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism', *International Organization* 42, 3: 485-507.

— (1990) *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca: Cornell University Press.

Grieco, J.M. e Ikenberry, G.J. (2003) *State Power and World Markets: The International Political Economy*, Nueva York y Londres: W.W. Norton and Company.

Gros, D. (1987) 'A note on the optimal tariff, retaliation and the welfare loss from tariff wars in a framework with intra-industry trade', *Journal of International Economics* 23: 357-367.

Grossman, G. y Maggi, G. (1998) 'Free Trade versus Strategic Trade: A Peek into Pandora's Box', en R. Soto, R. Ramachandran y K. Mino (comp.) *Global Competition and Integration,* Dordrecht: Kluwer Academic.

Grossman, G.M. y Helpman, E. (1994) 'Protection for Sale', *American Economic Review* 84, septiembre: 833-50.

— (1995a) 'Trade War and Trade Talks', *Journal of Political Economy* 103: 675-708.

— (1995b) 'The Politics of Free Trade Agreements', *American Economic Review* 85: 667-90.

— (2001) *Special Interest Politics*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Gruber, L. (2000) *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions,* Princeton: Princeton University Press.

Gruenspecht, H.K. (1988) 'Dumping and Dynamic Competition', *Journal of International Economics* 25: 225-48.

Guzzini, G. (2002) 'A Reconstruction of Constructivism in International Relations', *European Journal of International Relations* 6, 2: 147-182.

Haas, E.B. (1990) *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley, Los Ángeles, Londres: University of California Press.

Haas, P.M. (1992) 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination', en Haas, P.M. (comp.) *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Columbia: University of South Carolina Press, páginas 3-35.

Haggard, S. y Simmons, B.A. (1987) 'Theories of International Regimes', *International Organization* 41, 3: 491-517.

Harms, P., Mattoo, A. y Schuknecht, L. (2003) 'Explaining liberalization commitments in financial services trade', *World Bank Policy Research Paper* 2999.

Hasenclever, H., Mayer P. y Rittberger V. (1997) *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press.

— (2000) 'Integrating Theories of International Regimes', *Review of International Studies* 26, 1: 3-33.

Hillman, A. y Ursprung, H.W. (1988) 'Domestic Politics, Foreign Interests and International Trade Policy', *American Economic Review* 78, 4: 729-45.

Hirschman, A.O. (1980) *National Power and the Structure of Foreign Trade* (publicado por primera vez en 1945), edición ampliada, Berkeley, California: University of California Press, páginas v-52.

Holsti, K.J. (2004) *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Horowitz, S. (2004) 'Reversing Globalization: Trade policy consequences of World War I', *European Journal of International Relations* 10, 1: 33-59.

Howse, R. y Nicolaidis, K. (2001) 'Legitimacy and Global Governance: Why Constitutionalizing the WTO is a Step too Far', en Porter, R.B. et al. (comp.) *Efficiency, Equity, Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium,* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Hudec, R.E. (1993) 'Circumventing Democracy: The Political Morality of Trade Negotiations', *N.Y.U. Journal of International Law & Politics* 25: 311-322.

Hull, C. (1948) *The Memoirs of Cordell Hull*, Londres: Hodder and Stoughton.

Ikenberry, G.J. (2001) *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton y Oxford: Princeton University Press.

Ikenberry, G.J., Lake, D.A., Mastanduno, M. (1989) 'The State and American Foreign Economic Policy', *International Organization* 42, 1: 1-14.

Ikenberry, J.G. y Kupchan, C.A. (1990) 'Socialization and Hegemonic Power', *International Organization* 44, 3: 283-315.

Irwin, D.A. (1993) 'Multilateral and Bilateral Trade Policies in the World Trading System: An Historical Perspective', en de Melo, J. y Panagariya, A. (comp.) *New Dimensions in Regional Integration*, Nueva York: Cambridge University Press, páginas 90-119.

— (1996) *Against the Tide: Intellectual History of Free Trade,* Princeton, Nueva York: Princeton University Press.

— (1998) The Smoot-Hawley Tariff: A Quantitative Assessment, *The Review of Economics and Statistics*, volumen LXXX.

Jackson, J. H. (1969) *World Trade and the Law of GATT*, Nueva York: Bobbs-Merrill.

Jawara, F. y Kwa, A. (2004) *Behind the Scenes at the WTO: The Real World of International Trade Negotiations: Lessons of Cancun*, 2ª edición, Londres y Nueva York: Zed Books (distribuido por Palgrave, Nueva York).

Johnson, H.G. (1953-1954) 'Optimum tariffs and retaliation', *The Review of Economic Studies* 21, 2: 142-153.

Kapstein, E. (2003) 'Two Dismal Sciences Are Better Than One Economics and the Study of National Security, A Review Essay', *International Security* 27, 3: 158-187.

Keohane, R.O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.

— (1993) 'Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War', en Baldwin, D.A. (comp.) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York: Columbia University Press, páginas 269-300.

— (2002) *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Londres y Nueva York: Routledge.

— (2005) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (con un nuevo prefacio del autor), Princeton y Oxford: Princeton University Press.

Kindleberger, C.P. (1989) 'Commercial Policy between the Wars', en Mathias, P. y Pollard, S. (comp.) *The Cambridge Economic History of Europe*, volumen VIII, The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies, Nueva York: Cambridge University Press, páginas 161-196.

— (1973) *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley: University of California Press.

— (1975) 'The Rise of Free Trade in Western Europe, 1820-1875', en *The Journal of Economic History*, volumen XXXV.

Krasner, S.D. (1976) 'State Power and the Structure of International Trade', *World Politics* 28, 2: 317-347.

— (1983) 'Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables', en Krasner, S.D. (comp.) *International Regimes*, Ithaca y Londres: Cornell University Press.

— (1991) 'Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier', *World Politics* 43: 336-366.

— (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press.

Kratochwil, F.V. (1989) *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kratochwil, F.V. y Ruggie, J.G. (1986) 'International Organization: A State of the Art on an Art of the State', *International Organization* 40, 4: 753-775.

Krishna, P. y Mitra, D. (1999) 'Reciprocated Unilateralism: A political Economy Perspective', mimeo, Brown University.

— (2005) 'Reciprocated Unilateralism in Trade Policy', *Journal of International Economics* 65, 2: 461-487.

Kydland, F.E. y Prescott, E.C. (1977) 'Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans', *Journal of Political Economy* 85, 3: 473-91.

Lake, D. (1993) 'Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?', *International Studies Quarterly* 37: 459-489.

Lal, D. (2006) *Reviving the Invisible Hand*, Princeton: University Press.

Lamy, P. (2001) 'Harnessing globalisation: do we need cosmopolitics?', conferencia pronunciada en la London School of Economics el 1º de febrero de 2001. Puede consultarse en http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/october/tradoc_119391.pdf. Consultado el 6 de febrero de 2007.

Lang, A.T.F. (2006) 'Reconstructing Embedded Liberalism: John Gerard Ruggie and Constructivist Approaches to the Study of the International Trade Regime', *Journal of International Economic Law* 9, 1: 81-116.

Lapan, H.E. (1988) 'The Optimal Tariff, Production Lags and Time Consistency', *American Economic Review* 78, 3: 395-401.

Lavergne, R.P. (1983) *The Political Economy of US Tariffs: An Empirical Analysis*, Toronto: Academic Press.

Lewis, A. (1981) The Rate of Growth of World Trade, 1830-1973, en Grossmann y Lundberg (comp.) *The World Economic Order. Past and Prospects.*

Liepmann, H. (1938) *Tariff Levels and the Economic Unity of Europe*, Londres: G. Allen & Unwin.

Limão, N. (2005) 'Preferential agreements as stumbling blocks for multilateral trade liberalization - evidence for the U.S.', *CEPR Discussion Paper* Nº 4884, Londres: Centre for Economic Policy Research.

— (2006) 'Preferential Trade Agreements as Stumbling Blocks for Multilateral Trade Liberalization: Evidence for the United States', *American Economic Review* 96, 3: 896-914.

Mac Callum, P. (2004) 'Protection for Sale and Trade Liberalization: an Empirical Investigation', *Review of International Economics* 12, 1: 81-94.

Maddison, A. (1962) 'Growth and Fluctuation in the World Economy, 1870-1960', *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* Nº 61, junio.

— (2001) *The World Economy: A Millennial Perspective*, París: OCDE.

Magee, S.P., Brock, W.A. y Young, L. (1989) 'Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium', Cambridge: Cambridge University Press.

Magelby, D.B. y Nelson, C.J. (1990) 'The Money Case: Congressional Campaign Finance Reform', Washington, D.C.: Brooking Institution.

Maggi, G. y Rodriguez-Clare, A. (1998) 'The Value of Trade Agreements in the Presence of Political Pressures', *Journal of Political Economy* 106, 3: 574-601.

— (2007) 'A political Economy Theory of Trade Agreements', *American Economic Review*, de próxima publicación.

Mansfield, E.D. y Bronson, R. (1997) 'Alliances, Preferential Trading Arrangements, and International Trade', *American Political Science Review* 91, 1: 94-107.

Mansfield, E.D. y Reinhardt, E. (2003) 'Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements', *International Organization* 57, 3: 829-862.

Mansfield, E.D., Milner, H.V. y Rosendorff, B.P. (2002) 'Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements', *International Organization* 56, 3: 477-513.

Martin, L.L. (1993) 'The Rational State Choice of Multilateralism', en Ruggie, J.G. (comp.) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form,* Nueva York: Columbia University Press, páginas 91-121.

Martin, L.L. y Simmons, B.A. (1998) 'Theories and Empirical Studies of International Institutions', *International Organization* 52, 4: 729-775.

Martin, P., Mayer, T. y Thoenig, M. (2005) 'Make Trade not War?', *CEPR Discussion Paper Series* Nº 5218.

Maskin, E. y Newberry, D. (1990) 'Disadvantageous Oil Tariffs and Dynamic Consistency', *American Economic Review* 80: 143-56.

Matsuyama, K. (1990) 'Perfect Equilibria in a Trade Liberalization Game', *American Economic Review* 80: 480-492.

Mavroidis, P. (2007) *Trade in Goods*, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, de próxima publicación.

Mayer, W. (1984) 'Endogenous Tariff Formation', *American Economic Review* 74: 970-85.

— (1994) 'Optimal Pursuit of Safeguard Actions Over Time', en A. Deardoff y R. Stern (comp.) *Analytical and Negotiating Issues in the Global Trading System*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

McGinnis, J.O. y Movsesian, M.L. (2000) 'The World Trade Constitution', *Harvard Law Review* 114: 511-605.

McLaren, J. (1997) 'Size, Sunk Costs and Judge Bowker's Objection to Free Trade', *American Economic Review* 87: 400-20.

— (2002) 'A Theory of Insidious Regionalism', *Quarterly Journal of Economics* 117, 2: 571-608.

Mearsheimer, J.J. (1995) 'The False Promise of International Institutions', *International Security* 19, 3: 5-49.

Melitz, M.J. (2003) 'The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocation and Aggregate Industry Productivity', *Econometrica* 71, 6: 1695-1725.

Mill, J.S. (1844) *Essays on some unsettled questions of political economy*, Londres: Parker.

Miller, J.N. (2000) **'**Origins of the GATT: British resistance to American multilateralism**'**, *Cambridge University Jerome Levy Economics Institute at Bard College*, *Working Paper* Nº 318.

Milner, H.V. (1988) *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

— (1998) *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton: Princeton University Press.

— (2002) 'International Trade', en Carlsnaes, W., Simmons, B. y Risse, T. (comp.) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage, páginas 448-461.

Milner, H.V. y Rosendorff, B.P. (1997) 'Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constraints on Trade Liberalization', *Journal of Conflict Resolution* 41, 1: 117-46.

Mitra, D. (1999) 'Endogenous Lobby Formation and Endogenous Protection: A Long-Run Model of Trade Policy Determination', *American Economic Review* 89: 1116-34.

Mitra, D., Thomakos, D.D. y Ulubasoglu, M.A. (2002) 'Protection for Sale in a Developing Country: Democracy versus Dictatorship', *Review of Economics and Statistics* 84, 3: 497-508.

Moravcsik, A. (1997) 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics', *International Organization* 51, 4: 513-553.

— (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Londres: Cornell University Press.

Morgenthau, H. (1948) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Nueva York: Knopf.

Morrow, J.D. (1994) 'Modeling the Forms of International Cooperation: Distribution Versus Information', *International Organization* 48, 3: 387-423.

— (1997) 'When Do 'Relative Gains' Impede Trade?', *Journal of Conflict Resolution* 41, 1: 12-37.

Naciones Unidas (1970) *Statistical Yearbook 1969*, Nueva York: Naciones Unidas.

Nolde, B. (1932) *La Clause De La Nation La Plus Favorisée et les Tarifs Préférentiels*, Académie de Droit International, Recueil de Cours, tome 39.

Norbohm, J.O. (1962) *International Trade Statistics 1900-1960* (documento inédito de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas), Nueva York.

Odell, J. (1990) 'Understanding International Trade Policies: An Emerging Synthesis', *World Politics* 43 (octubre): 139-167.

Odell, J. y Sell, S. (2006) 'Reframing the Issue: The Coalition on Intellectual Property and Public Health in the WTO, 2001', en Odell, J. (comp.) *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Nueva York, Nueva York: Cambridge University Press.

O'Rourke, K. (2007) *Power and Plenty: Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*, de próxima publicación en otoño de 2007, Princeton University Press.

O'Rourke, K. y Williamson, J. (1999) *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Ostrom, E. (2003) 'How types of goods and property rights jointly affect collective action', *Journal of Theoretical Politics* 15, 3: 239-270.

Pauwelyn, J. (2006) 'Optimal Protection of International Law: Navigating between "European Absolutism" and "American Voluntarism"', mimeo. Puede consultarse en http://www.law.duke.edu/fac/pauwelyn/pdf/optional_protection.pdf. Consultado el 6 de febrero de 2007.

Penrose, E.F. (1953) *Economic Planning for the Peace*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Petersmann, E.-U. (1986) 'Trade Policy as a Constitutional Problem. On the 'Domestic Policy Functions' of International Trade Rules', *Aussenwirtschaft* 41: 405-439.

— (1995) 'The Transformation of the World Trading System Through the 1994 Agreement Establishing the World Trade Organization', *European Journal of International Law* 6: 1-61.

— (1998) 'From the Hobbesian International Law of Coexistence to Modern Integration Law: The WTO Dispute Settlement System', *Journal of International Economic Law* 1: 175-198.

— (2005) 'Addressing Institutional Challenges to the WTO in the New Millennium: A Longer-Term Perspective', *Journal of International Economic Law* 8, 3: 647-665.

— (2006) 'Multilevel Trade Governance in the WTO Requires Multilevel Constitutionalism', en Joerges, C. y Petersmann, E.-U.: *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, Portland, Oregón: Hart Publishing.

Polachek, S.W. (1992) 'Conflict and Trade: An Economic Approach to Political Interactions', en Isard, W. y Anderton, C.H. (comp.) *Economics of Arms Reduction and the Peace Process*, Amsterdam: North-Holland.

— (1997) 'Why Democracies Cooperate More and Fight Less: The Relationship Between International Trade and Cooperation', *Review of International Economics* 5, 1: 295-309.

Pomfret, R. (1997) *The Economics of Regional Trading Arrangements*, Oxford: Clarendon Press.

Posner, R.A. (1988) *Economic Analysis of the Law*, Boston, Massachusetts: Little, Brown and Co.

Powell, R. (1991) 'Absolute Gains and Relative Gains in International Relations Theory', *American Political Science Review* 85, 4: 1303-1320.

Putnam, R.D. (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games', *International Organization* 42, 3: 427-60.

Rappard, W. (1938) *Post-War Efforts For Freer Trade*, Geneva Studies, volumen IX, Nº 2, Ginebra.

Ravenhill, J. (comp.) (2005) *Global Political Economy*, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Regan, D. (2006) 'What Are Trade Agreements For? - Two Conflicting Stories Told by Economists, With a Lesson for Lawyers", *Journal of International Economic Law* 9, 4: 951-988.

Reus-Smit, C. (1997) 'The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions', *International Organization* 51, 4: 555-589.

Riedel, J.C. (1977) 'Tariff Concessions in the Kennedy Round and the Structure of Protection in West Germany: An econometric Assessment', *Journal of International Economics* 7: 133-43.

Rittberger, V. (1993) 'Research on International Regimes in Germany: The Adaptive Internalization of an American Concept', en Rittberger, V. (comp.) *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Clarendon Press, páginas 3-22.

Rodrik, D. (1995) 'Political Economy of Trade Policy', en Grossman, G. y Rogoff, K. (comp.) *Handbook of International Economics*, Amsterdam: New Holland, páginas 457-1494.

Ruggie, J.G. (1982) 'International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order', *International Organization*, 36, 2: 379-415.

— (1983) 'International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order', en Krasner, S.D. (comp.) *International Regimes*, Ithaca y Londres: Cornell University Press, páginas 195-231.

— (1998) *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, Londres y Nueva York: Routledge.

Ruggie, J.G. (comp.) (1993) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nueva York: Columbia University Press.

Sandler, T. (1992) *Collective Action. Theory and Applications*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Schermers, H. y Blokker, N. (1995) *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, 3ª edición revisada, Cambridge, Massachusetts: Kluwer Law International.

Shaffer, G. (2005) 'Power, Governance, and the WTO: A Comparative Institutional Approach', en Barnett, M. y Duvall, R. (comp.) *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 130-160.

Shirono, K. (2003) 'Are WTO tariff negotiations reciprocal? an analysis of tariff liberalization', mimeo, Columbia University.

Simmons, B.A. y Martin, L.L. (2002) 'International Organizations and Institutions', en Carlsnaes, W., Simmons, B. y Risse, T. (comp.) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage, páginas 192-211.

Snidal, D. (1985) 'The Limits of Hegemonic Stability Theory', *International Organization* 39, 4: 579-614.

— (1991) 'Relative Gains and the Pattern of International Cooperation', *American Political Science Review* 85, 3: 701-726.

— (1997) 'International Political Economy Approaches to International Institutions', en Bhandari, J.S. y Sykes, A.O. *Economic Dimensions in International Law: Comparative and Empirical Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 477-512.

— (2002) 'Rational Choice and International Relations', en Carlsnaes, W., Simmons, B. y Risse, T. (comp.) *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage, páginas 73-94.

Snyder, J.M. Jr. (1990) 'Campaign Contributions as Investments: The US House of Representatives, 1980-86', *Journal of Political Economy* 98: 1195-1227.

Sociedad de Naciones (1927) Economic and Financial Section, International Economic Conference, Documentation, 'Tariff Level Indices', Ginebra.

— (1942) Economic and Financial Transit Department, 'Commercial Policy in the Interwar Period. International Proposals and National Policies", Ginebra.

— (1945) Report of the Economic and Financial Committees, 'Commercial Policy in the Post-War World', Official N° C.31.M.31.1945.II.A (abril de 1945).

Staiger, R.W. (2004) 'Report on the international trade regime for the international task force on global public goods'. Puede consultarse en http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/200.pdf. Consultado el 22 de febrero de 2007.

— (2006) 'Review of Behind the Scenes at the WTO: the Real World of International Trade Negotiations: Lessons of Cancun', *Journal of Economic Literature* XLIV: 428-442.

Staiger, R.W. y Tabellini, G. (1987) 'Discretionary Trade Policy and Excessive Protection', *American Economic Review* 77, 5: 823-837.

— (1989) 'Rules and Discretion in Trade Policy', *European Economic Review* 33: 1265-77.

— (1999) 'Do GATT Rules Help Governments Make Domestic Commitments?', *Economics and Politics* 11, 2: 109-144.

Stein, A. (1983) 'Coordination and Collaboration Regimes in an Anarchic World', en Krasner, S.D. (comp.) *International Regimes*, Ithaca y Londres: Cornell University Press, páginas 115-140.

Steinberg, R.H. (2002) 'Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO', *International Organization* 56, 2: 339-374.

Strange, S. (1982) 'Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis', *International Organization* 36, 2: 479-496.

Sykes, A.O. (1999) 'International Trade', en B. Bouckaert y G. de Geest, *Encyclopedia of Law and Economics*, Gante: Edward Elgar, Universidad de Gante, capítulo 5910, páginas 1114-32.

Tarullo, D. (2002) 'Book Review: The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues', *Journal of International Economic Law* 5, 4: 941-943.

Thorn, G. (1970) 'Développement économique et obstacles au commerce international au XIX siècle', en *Revue de l'Institut de Sociologie* N° 3: 497-517, Université de Bruxelles.

Tornell, A. (1991) 'Time Inconsistency of Protectionists Programs', *Quarterly Journal of Economics* 106, agosto: 963-74.

Torrens, R. (1844) *The budget: on commercial policy and colonial policy*, Londres: Smith, Elder.

Tosini, S.C. y Tower, E. (1987) 'The Textile Bill of 1985: The Determinants of Congressional Voting Patterns', *Public Choice* 54, 1: 19-25.

Trefler, D. (1993) 'Trade Liberalization and The Theory of Endogenous Protection: An Econometric Study of US Import Policy', *Journal of Political Economy* 101: 138-60.

Tumlir, J. (1985) 'Conception of the International Economic and Legal Order', *World Economy* 8: 85-87.

Wallerstein, I. (1974) *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Nueva York, Nueva York: Academic Press.

Waltz, K. (1954) *Man, State, and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Nueva York: Columbia University Press.

Wendt, A. (1999) *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Whalley, J. (1985) *Trade liberalization among major trading areas*, Cambridge: MIT Press.

Williams, J. (1947) 'Economic lessons of two world wars', *Foreign Affairs*, octubre.

Wolfe, R. (2006) 'New Groups in the WTO Agricultural Trade Negotiations: Power, Learning and Institutional Design', *CATPRN Commissioned Paper* CP 2006-2.

Woodruff, W. (1971) 'The emergence of an international economy 1700-1914', en Cipolla (comp.) *The Fontana Economic History of Europe* 4: 662.

Young, O.R. (1999) *Governance in World Affairs*, Ithaca y Londres: Cornell University Press.

C ESTRUCTURA DE LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES

En la Sección B hemos examinado varias razones por las que los países pueden estar interesados en cooperar entre sí en cuestiones comerciales. En esta sección ampliamos ese análisis para abordar algunas cuestiones fundamentales relativas a la configuración de los tratados, centrando la atención en dos cuestiones principales. En primer lugar, ¿cuáles son las normas básicas que debe contener un buen tratado comercial para que se puedan obtener los beneficios previstos de la cooperación? En segundo lugar, ¿de qué manera la creación de una organización (o institución) formal asegura la eficacia de las normas de un acuerdo promueve sus objetivos?

La sección comienza (Sección 1) planteando la cuestión de si, junto con las normas que conforman un acuerdo, es necesario que haya instituciones.[1] Pasamos luego a considerar cuáles son las normas específicas que deben contener los acuerdos para que se puedan derivar beneficios de la cooperación. Entre las principales normas que se examinan en esta parte del informe figuran las relativas a la liberalización recíproca (Sección 2), la preservación de las ventajas derivadas de los compromisos sobre el acceso a los mercados (Sección 3), las medidas comerciales especiales (Sección 4), las normas para exigir el cumplimiento (Sección 5) y la transparencia (Sección 6). En la mayoría de los casos, los acuerdos comerciales internacionales incluyen más normas que éstas, pero hemos seleccionado algunas de las que consideramos más importantes. Nos referimos a las disposiciones pertinentes del GATT de 1994, el Acuerdo sobre la OMC y varios acuerdos comerciales regionales para ilustrar cómo están formuladas esas normas.

1. EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES

Los signatarios de acuerdos comerciales típicamente confieren ciertas atribuciones a un agente independiente, por estimar que un órgano neutral o internacionalizado es más eficaz que los propios signatarios para regir las relaciones comerciales. En los párrafos que siguen procuramos correlacionar esa necesidad institucional con nuestras consideraciones anteriores sobre las diversas justificaciones de los acuerdos comerciales. Consideramos, en primer lugar, en qué medida concuerdan las teorías sobre los acuerdos comerciales y las relativas a las instituciones. En la mayoría de los casos, los economistas que se han centrado en la finalidad de los acuerdos comerciales no han tenido en cuenta en sus suposiciones precisamente los motivos por los cuales son necesarias las instituciones. Debemos conciliar los modelos (político-económicos) convencionales de la cooperación comercial con las explicaciones de por qué existen las instituciones. Esos modelos pueden ampliarse para determinar las funciones que puede desempeñar una institución independiente que administra asuntos comerciales, como las de fuente de conocimientos, archivista, proveedora de asistencia para la investigación y el comercio, órgano de recopilación y difusión de información, foro de negociación, mecanismo de mediación, facilitación y vigilancia y órgano de supervisión y de adopción de decisiones.

Además, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, las instituciones formales posiblemente sean algo más que un simple mecanismo de la cooperación internacional o facilitadoras pasivas del comercio. Como agentes activos e independientes que actúan en el sistema internacional, las instituciones también pueden influir en las expectativas y, por lo tanto, en el comportamiento de las partes. Pueden ayudar a sentar las bases para entablar negociaciones comerciales de manera sistemática y constructiva y gestionar activamente la cooperación. Las instituciones multilaterales también pueden promover las relaciones pacíficas entre los países y de ese modo crear las condiciones generales para un intercambio provechoso a través del comercio.

[1] En el presente informe, se entiende por "institución" un órgano institucional constituido formalmente. Cabe observar que los expertos en relaciones internacionales y los juristas internacionales a veces emplean el término de manera diferente. En esos casos, una "institución" puede ser un régimen, un sistema político o una disposición jurídica.

a) Correlación de las teorías sobre los acuerdos comerciales y las teorías sobre las instituciones

Hasta hace relativamente poco tiempo, se prestaba poca atención en el campo de la economía a las normas e instituciones internacionales para la aplicación de la política comercial.[2] Pero a partir del decenio de 1990, los estudios sobre los acuerdos comerciales que reflejan distintas corrientes de opinión han ido más allá de los análisis centrados estrictamente en los incentivos que determinan las preferencias en materia de política comercial y se ha prestado más atención a cuestiones tales como las razones por las que se conciertan acuerdos comerciales, las obligaciones sustantivas y los mecanismos para hacer cumplir sus disposiciones. Sin embargo, hasta ahora los intentos por integrar los estudios realizados en esos distintos ámbitos han sido limitados. En los modelos centrados en la justificación de los acuerdos comerciales se suele dejar de lado a las instituciones, es decir, es bien poco lo que se dice acerca del papel de un tercer agente independiente en esos acuerdos. Por otra parte, en los modelos centrados en la necesidad de que existan instituciones comerciales formales, no se establece en muchos casos un vínculo explícito y sistemático con los fundamentos del acuerdo en que se basa el modelo institucional. En esta subsección y en la siguiente demostramos cómo se pueden conciliar las teorías de los acuerdos comerciales y las de las institucionales comerciales y pasamos revista a los estudios sobre el tema.

Conciliar los enfoques analíticos con la justificación de los acuerdos comerciales y de las instituciones comerciales no es tarea fácil, debido en gran medida a que en las teorías sobre los acuerdos comerciales se descartan precisamente las razones que justifican la existencia de esas instituciones.[3] La mayoría de los modelos formales de la cooperación comercial están basados en una serie de suposiciones que tienden a la simplificación. Esas suposiciones se resumen en el recuadro 4.

Recuadro 4: Suposiciones empleadas corrientemente en los modelos de la cooperación comercial basados en externalidades

Los modelos formales de la cooperación comercial (al menos las versiones más sencillas) incluyen las siguientes suposiciones simplificadoras[4]:

Suposición i) – Configuración del juego:
El modelo del "juego del comercio" se basa en el dilema del prisionero, repetido al infinito entre actores igualmente poderosos (simétricos).[5]

Suposición ii) – Disuasión máxima mutua:
Lo que sostiene la cooperación es una estrategia de aplicación inexorable ("grim trigger"). Las partes se amenazan mutuamente con penalizar todo tipo de deserción suspendiendo la cooperación por tiempo indefinido y retornando a la no cooperación (proteccionismo).

2 Véase Staiger (1995).

3 En las teorías económicas se han hecho suposiciones que reducen al mínimo el papel de las instituciones comerciales, ya que su finalidad ha sido poner de relieve la lógica de los acuerdos. Se procedió de esta forma por ser más conveniente desde el punto de vista analítico, más que por la firme convicción de que las instituciones no tienen importancia.

4 Cabe observar estas suposiciones no constituyen la base de ningún motivo de la cooperación comercial, sino sólo de las justificaciones del comercio basadas en externalidades, que se examinan en las subsecciones 2 a) y b) de la sección B (véase la llamada más arriba).

5 Bagwell y Staiger observan que en los estudios sobre el tema hay un consenso mayoritario en el sentido de que "los acuerdos comerciales pueden analizarse formalmente aplicando una teoría de juegos repetidos" (2002: 40). Indudablemente esto se aplica en las corrientes de opinión centradas en la relación de intercambio y las externalidades políticas, que se valen del dilema del prisionero como principal explicación de la cooperación (véase, por ejemplo, Bagwell y Staiger,1999a, 2002; y Ethier, 2004, 2006).

Suposición iii) – Circunstancias inmutables (carácter «estacionario» del entorno):
Se parte del supuesto de que las circunstancias externas no cambian mientras el acuerdo sigue en vigor. Según este enfoque no dinámico del comercio aplicado en los modelos, no se prevé que se producirán cambios en las condiciones del entorno, tales como innovaciones tecnológicas, conmociones que afecten a la demanda o la oferta o presión de algún grupo de intereses específicos.

Suposición iv) – Información simétrica:
Todos los jugadores (los responsables de la adopción de medidas de política comercial) disponen de la misma información al comienzo de las negociaciones y en todo momento dado durante el juego. Todas las partes cuentan de inmediato con información sobre el entorno, las políticas relacionadas con el comercio y las intenciones de los Miembros ("tipos").

Suposición v) – Racionalidad:
Todos los "jugadores" (es decir, los negociadores) son perfectamente racionales y sofisticados. Fijan la mira en el futuro y actúan por puro interés personal para obtener el mayor grado de utilidad.[6]

Suposición vi) – Ausencia de costos de transacción:
No hay costo ni fricción alguna en las negociaciones, las corrientes comerciales y las diferencias.[7]

Según las suposiciones enumeradas en el recuadro 4, que son las que se utilizan comúnmente, los modelos sencillos examinados en la sección B no pueden justificar la existencia de una institución.[8] Tomemos como ejemplo el modelo de los acuerdos comerciales basado en la relación de intercambio, que se describe en detalle en la sección B.2 a). En ese modelo, los acuerdos multilaterales son juegos consistentes en el dilema del prisionero, repetido al infinito, entre actores igualmente poderosos (simétricos). Las reducciones arancelarias recíprocas se hacen cumplir bajo la amenaza mutua de que la reacción a cualquier deserción contractual será el cese inmediato y completo de la cooperación. Esa reacción a cualquier desviación se denomina "estrategia de aplicación inexorable".[9] Esta configuración del modelo, aunque útil para destacar la razón de ser de la cooperación comercial (y superar el problema de las externalidades oportunistas) tiene tres consecuencias importantes.

En primer lugar, un acuerdo comercial internacional se considera lo que podría denominarse "un contrato plenamente eficiente". Es un contrato perfecto que prevé todos los beneficios que es posible derivar del comercio y, por lo tanto, nunca será necesario modificarlo, revisarlo, enmendarlo o renegociarlo.[10] El acuerdo representa un equilibrio estable en el proceso de negociación que nunca es necesario volver a negociar.

6 Esta suposición no implica que todos los actores económicos son perfectamente racionales. El enfoque de los acuerdos comerciales basado en las externalidades políticas, por ejemplo, a veces descansa en el supuesto de que los importadores nacionales son racionales dentro de ciertos límites y dan más peso a los efectos directos de la política comercial (véase Ethier, 2004).

7 Los costos de transacción son los costos reales de la interacción de las partes (en este caso, los negociadores comerciales). En un sentido estricto, la existencia de costos de transacción no es una suposición adicional sino más bien una consecuencia de una racionalidad ilimitada, sumada al carácter estacionario del entorno. No obstante, nada se pierde al considerar los costos de transacción como suposición independiente.

8 Cabe señalar que, para llegar a esta conclusión, no es necesario que se cumplan todas las suposiciones arriba indicadas (i) a vi)) en forma conjunta o adicional. Se han construido algunos modelos formales en que los jugadores aplican una estrategia de castigo distinta de la estrategia de aplicación inexorable, enfrentan circunstancias cambiantes o disponen de información privada. En estos estudios se parte del supuesto de que los actores pueden coordinarse en medida suficiente para lograr un resultado de equilibrio sin la ayuda externa de instituciones.

9 El cumplimiento de los acuerdos comerciales se examina en la sección C.5 *infra*.

10 En los estudios sobre el tema, los contratos plenamente eficientes también se denominan "contratos completos" o "contratos completos según el óptimo de Pareto". Estos contratos proporcionan una descripción cabal de todas y cada una de las circunstancias que pueden plantearse y prescriben en detalle todos los derechos y obligaciones de cada una de las partes contratantes, con inclusión de los instrumentos de política que las partes pueden o no emplear. Por lo tanto, los contratos plenamente eficientes prevén todos los beneficios que es posible derivar del comercio; es el contrato óptimo entre asociados comerciales (véase Shavell, 1980).

En segundo lugar, habida cuenta de que el acuerdo inicial es perfecto y estable, nunca hay desviaciones ni se aplican sanciones. Esto se debe a que, según la estrategia de aplicación inexorable, las partes racionales sólo dejarían de cumplir el acuerdo si la ventaja de "atropellar y darse a la fuga" (los beneficios oportunistas obtenidos incumpliendo el acuerdo una sola vez a expensas de las otras partes) es mayor que la suma de todos los futuros beneficios resultantes de la cooperación por tiempo indefinido. Por lo tanto, en razón de esa estrategia, una vez concluido el acuerdo no es racional apartarse de las condiciones negociadas inicialmente; por lo tanto, esto no ocurre nunca. Dicho de otro modo, no tienen cabida ni los desacuerdos ni las diferencias comerciales. En consecuencia, ni las partes ni una institución independiente tienen que preocuparse por ello.[11]

En tercer lugar, la cooperación comercial representa un "un equilibrio endógeno en la negociación". El contrato es un acuerdo tácito (Dixit, 1987) concertado y mantenido sin ayuda externa de un tercero. La cooperación que aumenta al máximo el bienestar surge espontáneamente. En consecuencia, las instituciones no son necesarias. Una secretaría o dirección entrañaría costos y no produciría ningún beneficio. Por lo tanto, en su versión más elemental, las teorías económicas dejan de lado las imperfecciones que pueda haber en la etapa contractual (es decir, antes de la firma del contrato) y durante el funcionamiento de un acuerdo comercial.[12] Pero el hecho de que efectivamente existan instituciones formales demuestra que en este marco las instituciones no son superfluas.

Desde un punto de vista económico, se considera que una institución es el equilibrio resultante de un juego de interacción estratégica (North, 1990). Esto significa que la presencia de una institución no debe ser una suposición, sino el resultado de un modelo de interacción. Por lo tanto, una institución es uno de múltiples resultados (o equilibrios) posibles de una negociación y es la opción elegida porque brinda a las partes contratantes beneficios que no podrían obtenerse de otro modo (Calvert, 1995; Schotter, 1981). En otras palabras, dado el elevado costo de establecer y mantener una institución, la existencia de tal institución debe ofrecer los signatarios un mayor nivel de bienestar que el *statu quo*.

Los modelos de instituciones tienen en cuenta imperfecciones que se pueden eliminar, o al menos atenuar, mediante la creación de una organización formal. Para correlacionar las teorías sobre los acuerdos comerciales con las relativas a las instituciones comerciales se requiere un enfoque sistemático y estructurado. Sin exceder de los límites de la justificación de los acuerdos comerciales basada en externalidades, consideramos a continuación cómo puede modificarse satisfactoriamente ese marco para explicar la necesidad de contar con instituciones. Si bien este intento de fusión dista mucho de producir un todo unificado, parecería ser un primer paso útil para vincular las instituciones con la razón de ser de la cooperación en la esfera del comercio.

b) Ampliación de los modelos convencionales de la cooperación comercial: costos y beneficios de las instituciones en los acuerdos comerciales basados en externalidades

Las instituciones que se ocupan del comercio pueden contribuir a la facilitación de las negociaciones, al aumento de la transparencia y a la solución de diferencias comerciales.

i) Los costos de transacción: la institución como foro de negociación, órgano de divulgación de información y mecanismo de facilitación del comercio

La expresión "costos de transacción" se utiliza en el presente informe como término general para referirse a todos los costos en que incurren los Estados cuando cooperan en la esfera del comercio

[11] Si efectivamente se plantean diferencias comerciales, esas diferencias son equivalentes al colapso del sistema.

[12] Ciertamente, la sencilla versión del argumento de la relación de intercambio presentada en la sección B ha sido ampliada formalmente. Es el único enfoque que establece en términos formales una correlación entre el examen de la finalidad de los acuerdos comerciales y el de las normas y obligaciones consignadas en ellos. Pero este modelo "básico" de acuerdo comercial aún no se ha ampliado formalmente para abarcar los motivos de la existencia de instituciones formales.

a nivel internacional.[13] Esos costos incluyen los de clasificación y búsqueda, reunión de información y negociación, así como los de litigación, cumplimiento y supervisión. Al asumir la función de foro de negociación y solución de diferencias, órgano de divulgación de información y mecanismo de facilitación del comercio, una institución reduce esos costos.

La institución como foro de negociación y planteamiento de diferencias

Durante las rondas comerciales o durante las negociaciones con los países candidatos a la adhesión, los costos de transacción pueden ser muy considerables. Esos costos incluyen los de la reunión de datos comerciales y de información institucional sobre (posibles) asociados comerciales; reuniones y negociaciones con las partes interesadas hasta llegar a un consenso; la evaluación de posiciones estratégicas y la articulación de soluciones de avenencia. Un foro central de negociación en el que las partes se puedan reunir, intercambiar información, negociar y adoptar decisiones es económico y aumenta la eficiencia.

Asimismo, las instituciones pueden ayudar a reducir los costos de transacción relacionados con las diferencias y litigios sobre cuestiones comerciales. Como esas diferencias (la renegociación tras un deserción unilateral) son costosas, Ludema (2001), por ejemplo, aduce argumentos en favor de un órgano único. Lo racional es abordar las diferencias en forma centralizada, en lugar de tener que renegociar/litigar bilateralmente en múltiples foros y según diferentes procedimientos (en busca del foro más ventajoso).

La institución como fuente de información

Una vez que se tienen en cuenta los costos de transacción, se perfila una segunda función para una institución independiente que se ocupe de los asuntos comerciales. Según una corriente de opinión que ha quedado reflejada en algunos estudios sobre las relaciones internacionales -el "institucionalismo neoliberal" (comúnmente asociado con las obras de Keohane, 1984, y Oye, 1986- véase la sección B.4 *supra*), hay poderosos argumentos para justificar el papel de una institución como órgano de información. En su calidad de "memoria institucional" -que acumula, archiva, recupera, edita, procesa y publica información de importancia crítica- la institución reduce los costos de transacción y aumenta la transparencia.[14] La producción y el procesamiento de información de importancia vital pueden ser demasiado costosos para que cada país los haga por sí solo. Incluso si esto no fuera así, y los Miembros pudieran extraer los mismos datos por su cuenta, habría duplicaciones innecesarias. Por lo tanto, la organización ayuda a sus signatarios a reducir costos proporcionándoles oportunamente información fidedigna. Además de prestar apoyo a las negociaciones comerciales en curso y a la solución de diferencias entre Estados soberanos, la organización también puede proporcionar información a los Estados no signatarios.

La institución como mecanismo de facilitación del comercio

El acceso de agentes no estatales a la información sobre las actividades del Estado no sólo satisface la necesidad del sector privado de mantenerse al corriente de esas actividades. El suministro de información a actores económicos también puede reducir los costos de transacción del comercio internacional a través de la asistencia técnica. La institución funciona en la práctica como mecanismo de facilitación del comercio cuando explica las complejidades e implicaciones de un acuerdo comercial a las diversas partes interesadas de los países signatarios (funcionarios de aduanas, importadores, exportadores, consumidores, cámaras de comercio, asociaciones comerciales/ profesionales, etc.). Por ejemplo, puede divulgar información y análisis a través de Internet y de simposios públicos y seminarios. Al rebajar así los costos de transacción del comercio internacional, la institución contribuye a la formación de capital humano y posiblemente también promueva el comercio al reducir los precios de los bienes y servicios.

[13] Los primeros estudios sobre los costos de transacción son los de Coase (1937) y Williamson (1979, 1975).

[14] Las instituciones difunden y divulgan información sobre los Miembros, los sectores, los procesos y normas multilaterales, las negociaciones en marcha y los litigios en curso. Así pues, además de actividades tales como la traducción y la duplicación, una organización suministra corrientemente datos de antecedentes y síntesis de las posiciones de negociación a fin de proporcionar una base para las negociaciones ulteriores.

ii) Interrogantes sobre el cumplimiento basado en la "estrategia de aplicación inexorable": la institución como mediadora imparcial y conciliadora

En muchos modelos formales de la cooperación comercial se parte del supuesto de que, en caso de incumplimiento contractual, se aplicará inexorablemente la pena más severa posible.[15] Algunos autores han puesto en duda que una única deserción realmente pueda causar el colapso del sistema, con lo cual impugnan la suposición ii). Sostienen que la amenaza, por parte de la víctima, de poner fin a la cooperación para siempre no es convincente. Es una estrategia demasiado costosa de aplicar y de mantener. Al volver al proteccionismo, la víctima sacrifica los considerables beneficios que puede derivar del comercio internacional. Por lo tanto, el país agraviado tiene un incentivo para volver a la mesa de negociación a fin de disfrutar de los beneficios de la cooperación en el futuro (Downs y Rocke, 1995; Klimenko y otros, 2002; Furusawa, 1999). Conscientes de esto, las partes posiblemente tengan un aliciente para desviarse de las condiciones del acuerdo inicial, con la esperanza de que ese comportamiento no desencadenará una guerra comercial.

Para evitar ese tipo de comportamiento oportunista y la dinámica perjudicial que puede generar[16], se puede facultar a una "una institución jurídica externa" y neutral para que actúe como conciliadora o "mediadora imparcial" (Thompson y Snidal, 2005) cuando se incumplen las condiciones del acuerdo inicial. Klimenko y otros (2002) muestran que este órgano neutral debe tener autoridad para tomar decisiones, y las partes no deben poder influir excesivamente en su veredicto.[17] Lo importante es que va a transcurrir un tiempo antes de que se resuelvan las diferencias, lo cual implica costos (pérdida de cooperación) que las partes no pueden controlar. Si bien el órgano de solución de diferencias no puede, en la práctica, exigir a los países el cumplimiento de una disposición, su capacidad de demorar la decisión e imponer costos (desconocidos *ex ante*) a ambas partes puede ser una sanción convincente digna de tenerse en cuenta.[18] La institución como conciliadora obliga a las partes a encontrar una solución que salve la brecha entre una cooperación beneficiosa sin trabas y las costosas diferencias comerciales. Por lo tanto, la mera presencia de un agente neutral de solución de diferencias brinda a las partes un incentivo *a priori* para cumplir los compromisos contraídos.[19]

15 Existen algunos modelos formales que en este caso podrían considerarse como excepciones: Ethier (2001); Rosendorff (2005); Rosendorff y Milner (2001); Herzing (2004) y Bagwell y Staiger (2005a). En algunos se prevé la posibilidad de cláusulas liberatorias, es decir, normas para casos especiales en que se tolera una única desviación por razones excepcionales (véase la subsección 4 *infra*, sobre medidas comerciales especiales).

16 Cabe observar que si la estrategia de aplicación inexorable no es una amenaza convincente, la estrategia dominante para todos los países podría ser el incumplimiento (parcial) del acuerdo inicial. Esto podría impedir que se concertara el contrato en primer lugar.

17 Ciertamente, no es necesario que la solución de diferencias esté a cargo de una institución formal encargada de esa función. Podrían desempeñar esa función otros signatarios del acuerdo que no son partes en la diferencia, dado que son partes independientes y neutrales. Sin embargo, se parte del supuesto que, en una serie de juegos repetidos en los que participa un reducido número de actores, la neutralidad se irá desvaneciendo con el tiempo.

18 En este modelo, en ausencia de un órgano neutral, los países no resolverían la diferencia, ya que siempre renegociarían disciplinas para restablecer más rápidamente la cooperación. Según las palabras de los autores, "la supervisión externa es útil precisamente porque los países no pueden manipular los parámetros del proceso" (Klimenko y otros, 2002: 4). Los países siempre volverían a empezar de cero. Los autores rechazan los enfoques en los que los resultados de la renegociación están vinculados explícitamente a las políticas aplicadas previamente. Cuestionan la suposición de que el poder de renegociación del país que ha incumplido disminuye, o de que existen series más pequeñas de posibles acuerdos después de un incumplimiento (como supone, por ejemplo, Ludema, 2001). Aducen que el poder de negociación no varía en función de los antecedentes y que sólo un mecanismo independiente de solución de diferencias puede ayudar a los países a basar sus acuerdos y las políticas que se aplicarán en el futuro en las medidas previamente adoptadas.

19 Ethier (2001) y Reinhardt (2000) también evalúan la utilidad de un proceso prolongado (y por lo tanto costoso) de adopción de decisiones en las diferencias comerciales, aunque por razones distintas. Ambos autores consideran que la institución es una herramienta más que un agente. Ethier parte del supuesto de que las partes pueden penalizar el incumplimiento instantáneamente, pero optan por aplazar la decisión. Los procedimientos prolongados ofrecen un respiro no previsto (o tregua temporal) a la parte que ha incumplido, durante el cual ésta puede *de facto* violar impunemente el acuerdo. Reinhardt considera que el ESD es un mecanismo que mantiene la incertidumbre en el plano bilateral acerca del poder efectivo de la institución de hacer cumplir sus decisiones. Debido a esa incertidumbre, los prolongados procesos de adopción de decisiones (y los elevados costos de transacción) aumentan las posibilidades de que los conflictos internacionales conduzcan, mediante la cooperación, a un arreglo mutuamente convenido. Una decisión rápida es contraproducente, ya que la falta de incertidumbre acerca de la decisión induce a las partes a resolver con prontitud sus diferencias en función de las relaciones de poder en un momento dado. En cambio, Ludema (2001) y Kovenock y Thursby (1992) aducen que la larga duración de los procedimientos es una desventaja del mecanismo de solución de diferencias.

Robert Keohane (1984) también cuestiona la pertinencia de la suposición de inexorabilidad en los juegos repetidos. Cuanto más duren los buenos resultados el comercio, más convergerán las expectativas de los signatarios. La reciprocidad (caracterizada por la protección contra situaciones imprevistas y la equivalencia de las medidas de retorsión) puede efectivamente reemplazar la estrategia de aplicación inexorable cuando hay confianza mutua entre los jugadores. Una institución neutral de solución de diferencias puede ayudar a lograr y fomentar la confianza en el sistema.

iii) La existencia de información asimétrica: la institución como mecanismo de divulgación de información y supervisión

La existencia de información privada (asimétrica) es otro factor que crea una función para una organización comercial independiente. En este caso, la institución actúa como fuente de información y agente de supervisión. En algunos casos, los países incumplen sus compromisos debido a "circunstancias especiales" previstas en un acuerdo (los artículos XIX, XX o XXI del GATT pueden citarse como ejemplos en relación con la adopción de medidas comerciales especiales). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con la suposición de la información simétrica en la que se basan los modelos convencionales de la cooperación comercial (véase la suposición iv) *supra*), las partes por lo general cuentan con información asimétrica acerca de esas circunstancias especiales, es decir, si efectivamente han ocurrido y hasta qué punto justificarían el incumplimiento temporal de las obligaciones contraídas.

Puede haber un comportamiento oportunista si existe la posibilidad de que no se descubran las verdaderas intenciones de la parte interesada (Copeland, 1990). Esa parte está mejor informada que las afectadas por la medida adoptada; para estas últimas es difícil o imposible determinar de manera concluyente si el supuesto problema (por ejemplo, una crisis de balanza de pagos) efectivamente ha ocurrido y, en ese caso, si está contemplado como excepción válida en el acuerdo. La información privada sobre condiciones imprevistas puede conducir a una distorsión de los hechos por razones estratégicas y, en consecuencia, a diferencias que pueden ser imposibles de controlar si los países recurren a medidas y contramedidas de retorsión.

Cuando la información es asimétrica y existe el peligro subsiguiente de que la parte mejor informada presente, por razones estratégicas, una imagen distorsionada de la realidad, un órgano neutral de solución de diferencias puede aumentar la transparencia del sistema al actuar como órgano de difusión de información. Una vez percatadas de que una infracción del contrato las afecta, las partes pueden hacer valer sus derechos por sí mismas. Así pues, la institución facilita el cumplimiento de los acuerdos negociados proporcionando a las partes la información pertinente.[20]

La supervisión de los asuntos comerciales está estrechamente relacionada con el papel que desempeña una institución como órgano de difusión de información. Hay menos probabilidades de que los posibles infractores, conscientes de que supervisa su comportamiento un "organismo de control", se aparten de las normas convenidas. La institución puede convencer a las partes de que no se desvíen de las normas comerciales acordadas, con lo cual contribuye a la estabilidad del comercio internacional. Al desalentar eficazmente el incumplimiento, las instituciones pueden facilitar las negociaciones sobre la liberalización y reducir las asimetrías de poder entre las partes (Bagwell y Staiger, 2002: 39).

[20] Véanse en Maggi (1999), Kovenock y Thursby (1992), Hungerford (1991), Ozden (2001), Bütler y Hauser (2002) y Bagwell y Staiger (2002, capítulo 6) más detalles sobre la función de reunión y transmisión de información que desempeña una institución en las diferencias comerciales. En el campo de la economía institucional, se ha reconocido y se ha documentado hace tiempo el papel de las instituciones como proveedoras de información a las partes que carecen de ella. En las obras sobre los comerciantes letrados, por ejemplo, se describe el sistema de intermediarios neutrales que existía en los gremios mercantiles de la Italia medieval. Esos intermediarios eran fuentes de información para aquellos comerciantes que nunca habían interactuado antes (en particular, de información sobre la reputación de los demás). De este modo, contribuían a la cooperación facilitando el empleo de un mecanismo bilateral de información sobre la reputación de las partes y el cumplimiento multilateral de las obligaciones (por ejemplo, Milgrom y otros, 1990, Greif y otros, 1994).

iv) Los acuerdos comerciales como contratos incompletos: la institución como entidad que se ocupa activamente de recoger información, dirimir asuntos y actuar como árbitro y asegurar que se respeten las reglas del juego

Se ha señalado repetidamente que los acuerdos comerciales son contratos incompletos.[21] Si se modifica la suposición de un entorno inmutable (y, por lo tanto, de una certeza absoluta acerca de lo que puede ocurrir en el futuro) (suposición iii) de la última subsección), la incertidumbre con respecto al futuro reflejará el carácter incompleto del contrato. Sobre la base de una metodología formulada por Battigalli y Maggi (2002), Horn y otros (2005, 2006) muestran que en un mundo dinámico y no estacionario, es racional y eficiente que las partes contractuales deliberadamente dejen lagunas en un acuerdo comercial y se abstengan de redactar un contrato que prevea toda clase de eventualidades. De este modo, los gobiernos aceptan la incertidumbre acerca de las condiciones que pueda haber en el futuro en el mundo y acerca de las medidas de política que puedan resultar convenientes.[22]

Por ejemplo, las ambigüedades textuales pueden dar lugar a ineficiencias, errores de interpretación y diferencias, así como a la necesidad de volver a negociar. Mientras que en el caso descrito en la subsección iii) *supra*, la institución actúa como intermediaria que equilibra las asimetrías del sistema en materia de información, este caso es diferente. Cuando un contrato es incompleto, se requiere una institución independiente que recoja información activamente (y no se limite a distribuirla). Además, como no se han previsto todas las situaciones posibles, una entidad independiente capaz de dirimir asuntos quizá deba interpretar el contrato (por lo menos hasta que se llegue a una nueva solución negociada) de manera que supuestamente corresponda a los deseos de las partes contratantes, si éstas hubieran previsto la situación. Cuando al carácter incompleto de un contrato se suma la divulgación privada de información[23], la institución también puede hacer las veces de árbitro y estimar la cuantía de los daños y perjuicios. Si se modifica la suposición sobre la racionalidad perfecta de los negociadores comerciales, surge una nueva función para la institución, que es asegurar que se respeten las reglas del juego.

Necesidad de un mecanismo para recoger información

Si bien en las subsecciones i) y iii) *supra* se ha examinado el papel de la institución como fuente de información y órgano de divulgación, un órgano neutral también puede ocuparse activamente de recoger información si se modifica la suposición de un entorno inmutable (y, en consecuencia, la de la certeza absoluta acerca de lo que ocurrirá en el futuro). Consideremos el ejemplo de la solución de diferencias. Hungerford (1991) representa la incertidumbre con respecto al futuro como efectos aleatorios de la demanda de importaciones (trastornos exógenos). La información asimétrica se presenta en forma de obstáculos no arancelarios no observables. En una situación contractual en la que ciertos factores exógenos perturban las corrientes comerciales -pero en el que cada una de las partes tiene un incentivo para no cumplir lo pactado creando obstáculos no arancelarios de manera encubierta- la institución, como órgano independiente de solución de diferencias, puede apoyar a los Miembros obteniendo información sobre la verdadera índole de un resultado observado. La institución puede verificar si efectivamente ha habido una perturbación externa (en respuesta a la cual el obstáculo no arancelario podría estar justificado) o

21 Véanse Dunoff y Trachtman (1999), Downs y Rocke (1995), Rosendorff y Milner (2001), Ethier (2001), Rosendorff (2005), Hauser y Roitinger (2004) y Horn y otros (2006).

22 Según los autores, los acuerdos comerciales pueden denominarse "contratos racionalmente incompletos". Los costos de transacción que entrañan la investigación, formulación y negociación de las obligaciones asumidas en virtud de tratados y los instrumentos normativos permitidos en todas las condiciones que pudieran surgir hacen que no resulte práctico concertar contratos completos. Los costos son mayores que los beneficios que pueden derivarse del comercio. Esto es lo que ocurre típicamente con contratos complejos que prevén un gran número de eventualidades poco probables, así como una gran variedad de posibles respuestas. La principal contribución de Horn y otros (2005, 2006) es que los autores determinan de manera endógena la incertidumbre contractual con respecto al futuro y, en consecuencia, el carácter incompleto del contrato, sin tener que renunciar a la suposición de racionalidad. Incluso para las partes racionales es muy difícil prever, evaluar y detallar en un contrato todas y cada una de las posibilidades que pueda acarrear el futuro.

23 La incertidumbre con respecto al futuro suele ir acompañada de información privada. En realidad, algunas partes reciben en forma privada información acerca de hechos antes no previstos (esto equivale a descartar la suposición iv) *supra*).

si el Miembro en cuestión ha adoptado una medida no arancelaria que está prohibida.[24] De ese modo, la entidad que recoge información ayuda a limitar las penas indeseables (e injustas) proporcionando datos cruciales a las partes afectadas por la medida. Esto impide que se desencadene en el sistema una guerra comercial de represalia y asegura que se contraigan inicialmente mayores compromisos de liberalización.[25]

Necesidad de un árbitro y de un mecanismo para calcular las indemnizaciones por daños y perjuicios

Cuando hay incertidumbre y la información es asimétrica, una institución puede cumplir también otra función. Ciertos hechos imprevistos pueden inducir a un signatario a adaptarse a las nuevas circunstancias aplicando medidas internas apropiadas (por ejemplo, una medida de sanidad o un aumento arancelario). Esta medida – legítima o ilegítima – relacionada con el comercio tiene efectos adversos en las partes afectadas. Si estas últimas tuvieran siempre la posibilidad de observar las condiciones que indujeran a una de las partes a incumplir lo pactado y de vigilar los efectos de la medida que esa parte adoptara en respuesta a tales condiciones, en principio podrían acordar *ex ante* sanciones apropiadas (acción y reacción de igual magnitud) (Sykes, 1991; Ethier, 2001). Si se aplicara esta sencilla regla en materia de sanciones, la aplicación de esa medida liberatoria temporal no requeriría necesariamente la presencia de un órgano independiente de solución de diferencias (Downs y Rocke, 1995; Rosendorff y Milner, 2001).[26] Sin embargo, varios autores estiman que la institución tiene una función que desempeñar incluso cuando todas las partes poseen los mismos conocimientos sobre hechos imprevistos, y aducen que la participación de una entidad neutral es necesaria debido a que la sanción, en última instancia, sólo se puede determinar *ex post*.[27]

En efecto, es probable que los daños y perjuicios causados por las políticas relacionadas con el comercio de los países asociados no se puedan evaluar de manera inequívoca. Algunos autores sostienen que la cuantía de los daños y perjuicios causados al comercio suele ser información privada de la víctima (o víctimas). No todas las partes pueden observar las condiciones que dan lugar a una deserción temporal, así como los daños y perjuicios resultantes (Herzing, 2004; Bagwell y Staiger, 2005a). Es probable que las partes afectadas por una medida exageren los daños causados. La discrepancia entre los daños supuestamente sufridos y la indemnización ofrecida causará disensión. Dada la asimetría de la información y el incentivo para presentar una versión distorsionada de los hechos, se requiere un órgano neutral para arbitrar entre las partes en la diferencia y calcular la cuantía de los verdaderos daños sufridos como resultado de una medida (Sykes, 2000; Schwartz y Sykes, 2002; Rosendorff 2005).[28]

---

24 Kovenock y Thursby atribuyen una función análoga a un órgano independiente de solución de diferencias como "mecanismo que establece una distinción entre los verdaderos casos de incumplimiento ... y las percepciones erróneas ... de que se ha incumplido una disposición" (1992: 167). Sin embargo, al igual que Hungerford (1991), los autores no especifican cómo se ingenia un órgano neutral para extraer esa información y por qué lo haría mejor que las propias partes afectadas.

25 Es probable que las partes estén más dispuestas a asumir compromisos más amplios de liberalización del comercio si no corren el riesgo de ser penalizadas por tomar medidas para hacer frente a problemas externos. De igual modo, es más probable que las posibles víctimas asuman mayores compromisos si un órgano neutral disuade a las otras partes de incumplir lo pactado a sus expensas.

26 Dicho de otro modo, una cláusula liberatoria incondicional surge de manera endógena al comienzo de las negociaciones de un acuerdo comercial. Tanto la posibilidad de reaccionar de manera flexible ante conmociones políticas y económicas como el pago voluntario de una indemnización proporcional a los daños sufridos surgen como resultado de las negociaciones.

27 Ethier (2001) prescribe prolongados procedimientos para la solución de diferencias. Para Rosendorff se requiere suficiente incertidumbre acerca del sentido de la resolución para asegurar que la aplicación de una cláusula liberatoria entrañe ciertos costos. Se podría aducir que la necesidad de este requisito se debe a limitaciones matemáticas más que a razones económicas (Rosendorff, 2005: 398).

28 Un hecho interesante es que Kaplow y Shavell (1996) constatan que no es necesario que un árbitro independiente sea omnisciente o infalible. Mientras la organización no dé muestras de una parcialidad sistémica, su veredicto será aceptable para las partes (véase también Rosendorff, 2005). En la mayoría de los modelos no se hace una distinción entre el recurso de la indemnización (voluntaria) que ofrece el sistema de observancia bilateral y las medidas de retorsión respaldadas multilateralmente (véase una excepción notable en Bown (2002)).

Necesidad de un órgano con capacidad de dirimir

Al negociar la configuración de un procedimiento de solución de una diferencia, los negociadores son conscientes de que no pueden prever todo lo que va a ocurrir en el futuro. Por lo tanto, redactan disposiciones que les permitan responder de manera apropiada ante circunstancias que no se previeron antes. No obstante, persisten dos problemas. En primer lugar, como se ha señalado, las disposiciones de escape que permiten a las partes hacer frente a circunstancias imprevistas suelen ser difíciles de poner en práctica. En muchos casos, no se puede saber con certeza si ha ocurrido un hecho imprevisto, si ese hecho está comprendido en el alcance de una cláusula liberatoria o si se han tomado medidas de política específicas que violan las condiciones del acuerdo. En segundo lugar, además de estas "faltas de eficiencia" creadas por las normas contractuales de recambio, los tratados pueden contener lagunas inadvertidas (Mavroidis, 2007; Ethier, 2001; Lawrence, 2003; MacLeod, 2006). Las partes cometen errores al negociar contratos complicados: omiten detalles de importancia crítica, redactan cláusulas contradictorias o descuidan los efectos dinámicos de sus reglamentos. Además, las partes contratantes pueden estar de acuerdo sobre términos que están sujetos a interpretación, como los de "contramedidas apropiadas", "daño grave", "daño importante", "evolución imprevista de las circunstancias", "productos similares", o "máximo empeño".

Algunos pueden aducir que, cuando las partes dejan lagunas contractuales (incluso cuando emplean un lenguaje ambiguo), dejan de ser "racionales" (como se supone en los modelos teóricos de los acuerdos comerciales – véase la suposición v) *supra*). Desde esta perspectiva, quizá sea necesario que un órgano independiente dirima la cuestión cuando sea posible; de lo contrario, las partes pueden verse obligadas a renegociar. Sin embargo, Tirole (1994) advierte que en ausencia de una teoría de "racionalidad limitada" no se debe abandonar la suposición de racionalidad. El autor sostiene que cualquier teoría de racionalidad limitada y error humano debería poder especificar cuándo y por qué se cometen errores y cuáles son sus consecuencias. Rechaza la idea de que "siempre se cometen errores" por considerarla arbitraria y no científica.[29] Horn y otros (2005, 2006) describen la función de dirimir de las instituciones incluso sin renunciar al principio fundamental de racionalidad. Así pues, como se señala en las dos subsecciones anteriores, según las suposiciones de incertidumbre e información asimétrica, las partes contratantes son conscientes de su incapacidad de redactar un contrato completo e impecable. Los signatarios saben que el contrato, tal como está redactado, no se puede hacer cumplir, ya que su texto no corresponde plenamente a los verdaderos deseos de las partes. Las partes contratantes también son conscientes de que la información privada puede dar lugar a una distorsión estratégica de la verdad y, en consecuencia, a un comportamiento oportunista.

La incertidumbre y la existencia de información privada crea la posibilidad de que surjan conflictos, que se puede encarar de dos maneras. Las partes pueden convenir en que tienen percepciones diferentes de la realidad y de su aplicabilidad al contrato y deciden dejar la laguna contractual sin llenar. La parte víctima (que puede ser o no ser la "verdadera" víctima) puede optar por tomar medidas unilaterales de retorsión, lo cual generalmente se denomina "vigilantismo" (mecanismos de autoayuda). La parte objeto de esas medidas, si está convencida de que las disposiciones que adoptó en un principio estaban en consonancia con el acuerdo inicial y por lo tanto se considera acusada y penalizada sin razón, puede adoptar contramedidas de retorsión. La diferencia puede desencadenar una espiral de retorsión recíproca y conducir a una guerra comercial (Schwartz y Sykes, 2002). Otra posibilidad es que las partes contratantes racionales (si es que no vuelven a negociar) remitan la solución de los conflictos relativos al cumplimiento de obligaciones a un órgano independiente de solución de diferencias y comprometerse a aceptar sus resoluciones. Las interpretaciones hechas por una institución de esa índole pueden aceptarse como precedentes y directrices generales para el futuro.

[29] Véase también Maskin y Tirole (1999). Sin embargo, los juristas y economistas frecuentemente han hecho caso omiso de esta advertencia. Dan "por sentado" (condición exógena) que las partes contractuales cometen errores con regularidad al negociar contratos y que una institución capaz de decidir existe para ayudarlos a resolver cualquier situación imprevista. Esos autores procuran, con bastantes buenos resultados, evaluar estrategias judiciales para ayudar a las partes a continuar sus relaciones contractuales (los llamados contratos de relación). Desafortunadamente, hasta ahora son pocos los autores que han abordado los contratos internacionales (tratados) desde esta perspectiva (Bhandari y Sykes, 1998; Dunoff y Trachtman, 1999; Posner, 1988).

La institución como agente de supervisión y encargado de asegurar que se respeten las reglas

Si se tiene en cuenta la incertidumbre acerca del futuro modificando las suposiciones sobre el carácter estacionario del entorno y la racionalidad perfecta de los negociadores comerciales, surge otro papel para la institución: asegurar que se respeten las reglas del juego. Dada la incertidumbre acerca del futuro, cabe suponer que los países negocian los detalles de un acuerdo comercial "tras un velo de ignorancia" (Rawls, 1971).[30] Ese velo de ignorancia inducirá a las partes contratantes a redactar un acuerdo comercial encaminado a asegurar el bienestar general común de todos los signatarios del acuerdo, ya que ninguna sabe con certeza cuál será su posición al cabo de varios decenios (Sykes, 1991; Ethier, 2001). So capa de la ignorancia, el acuerdo comercial se considera *ex ante* justo y eficiente para cada uno de los participantes.

Los signatarios también desearán confiar a la institución la función de asegurar que se respeten las "reglas del juego" convenidas previamente. La organización actúa como un mecanismo de vigilancia que efectivamente puede impedir que los países diluyan, desatiendan o rechacen el acuerdo original una vez que se alce el "velo de ignorancia" y que los signatarios tengan ante sí la realidad. *Ex post facto,* todas las partes saben con certeza cuál es su posición y qué es lo que más les conviene. Así pues, puede ocurrir que cambien de opinión sobre las condiciones originales del acuerdo y tengan un incentivo para cambiar, torcer o incluso alterar, en beneficio propio, las normas convenidas. Dada la posibilidad de que los actores económica y políticamente influyentes ejerzan una presión considerable para que el acuerdo vuelva a negociarse o se modifique de algún otro modo, posiblemente convenga a las partes signatarias pedir a la institución que vele por que se respete el marco de negociación basado en normas y convenido previamente. Al vigilar los procedimientos, instrumentos y calendarios fijados, la institución puede contribuir a mantener un entorno en que los derechos con respecto al acceso a los mercados que se han negociado sean razonablemente estables y seguros.

Esta función de vigilancia de la institución hará que se mantenga la confianza en el sistema. Por un lado, promoverá y facilitará sucesivas rondas de liberalización. Por otro, servirá para que las partes asuman un compromiso institucional sobre un entorno de negociación basado en normas que reduce más los costos de transacción de las negociaciones y posiblemente aliente a los países más débiles a superar su temor de ser explotados por asociados comerciales más poderosos y a participar en las negociaciones (véase Bagwell y Staiger, 2002: 69).

v) Resumen: los costos y beneficios de las instituciones son importantes

Los modelos político-económicos convencionales de los acuerdos comerciales confieren un papel pasajero a las instituciones comerciales formales e independientes. Cuando se amplían los modelos formales del comercio basados en externalidades para tener en cuenta las características reales del comercio mundial, se ponen de manifiesto diversas funciones importantes de esas instituciones. Pueden aumentar la transparencia, ser foros de negociación y ayudar a resolver diferencias comerciales. Por lo tanto, es posible que los negociadores comerciales estén dispuestos a conferir un considerable grado de responsabilidad y autoridad a una organización formal.

c) Enfoques no económicos de las instituciones formales

En la subsección anterior hemos examinado la racionalidad económica del establecimiento de una organización formal en apoyo de un acuerdo comercial. Las consideraciones en materia de eficiencia han sido de suma importancia para explicar la existencia de una parte neutral que supervise los asuntos comerciales internacionales. Ese examen se ha centrado principalmente en teorías corroboradas por los modelos formales seleccionados. Los enfoques no económicos basados en un marco analítico de las relaciones internacionales también pueden aportar elementos importantes para elucidar la cuestión

[30] El "velo de ignorancia" significa que las partes contratantes no saben a ciencia cierta cómo se distribuirán en el futuro los beneficios y pérdidas resultantes de un acuerdo inicial. Las negociaciones entre los futuros signatarios de un acuerdo comercial se celebran sin saber i) la identidad de los países que se adherirán en el futuro; ii) la importancia económica de un país en un futuro lejano; iii) el papel de las partes contratantes en futuras diferencias comerciales, y iv) en general, cómo afectarán los hechos futuros el bienestar político y económico de los signatarios.

de por qué las instituciones formales (o las organizaciones internacionales, según el lenguaje de las relaciones internacionales) tienen importancia para el comercio internacional.

i) Falta relativa de estudios sobre las organizaciones internacionales

Los estudios sobre las organizaciones internacionales en el contexto de las relaciones internacionales – en lo que respecta a las razones de su existencia y su funcionamiento – son sorprendentemente escasos. En los primeros años de la posguerra, las organizaciones internacionales (como las Naciones Unidas) fueron objeto de gran atención en los círculos académicos. Esos primeros estudios eran en su mayor parte descriptivos y estaban centrados en el marco jurídico de esas organizaciones (Abbott y Snidal, 1998). Sin embargo, durante la guerra fría, las organizaciones se enfrentaron con el desafío de seguir siendo relevantes y los investigadores gradualmente perdieron interés en ellas. La brecha entre la política internacional y las organizaciones formales comenzó a ensancharse por razones que no era fácil conciliar (Simmons y Martin, 2002). La estructura orgánica y otros atributos formales no bastaban para explicar el papel que realmente cumplían esas organizaciones. Lo evidente era que éstas no desempeñaban un papel protagónico en la escena internacional (Kratochwil y Ruggie, 1986). Por lo tanto, en las teorías comúnmente aceptadas de las relaciones internacionales se centró la atención en la conducción de esas relaciones (teoría del régimen) y se tendió a dejar de lado las cuestiones de organización.[31]

Esta progresiva falta de interés en el estudio de las organizaciones internacionales y en su actuación hizo que se asignara cada vez más importancia a las reglas, normas y valores como las variables fundamentales que merecían ser objeto de estudio (Abbott y Snidal, 1998). Se pasaron por alto las cuestiones relativas a la forma y estructura institucional (configuración del régimen) (Young, 1994; Koremenos y otros; 2001, Morrow, 1994). Por lo tanto, se prestó relativamente poca atención a cuestiones como la relevancia de las organizaciones internacionales y las características que las diferencian de otras formas de organización, como la cooperación descentralizada, las alianzas y las normas de los tratados, o la celebración de contratos *ad hoc* y las consultas informales. Según Abbott y Snidal (1998: 4), "un hecho sorprendente es que los estudios internacionales de la actualidad no contienen ninguna respuesta teórica clara a esas cuestiones".

El movimiento del régimen representó un esfuerzo por formular teorías sobre la gobernanza internacional en términos más amplios, desvinculadas de cuestiones técnicas como la estructura y la organización. Durante la guerra fría, y al declinar la hegemonía de los Estados Unidos, los expertos que propugnaban la teoría del régimen procuraron explicar las razones por las que los Estados encontraban incentivos para colaborar. La definición de régimen de Krasner (1983). a saber, "las reglas, normas, principios y procedimientos que reflejan las expectativas con respecto al comportamiento internacional" se consideró dogmática y exhaustiva, pero difícilmente viable. En consecuencia, los expertos comenzaron a estudiar las "instituciones" con la intención de explicar en términos más comprensibles cómo influían las normas de la cooperación en el comportamiento de los Estados. Con ese fin, las diversas corrientes de opinión sobre las relaciones internacionales definieron las "instituciones" de la manera que más convenía a sus propios intereses y métodos de investigación (Simmons y Martin, 2002).

En lo que respecta a las teorías modernas sobre las relaciones internacionales que se examinan en la sección B.3, los realistas y neorrealistas reconocen que los Estados a veces actúan a través de instituciones, pero las organizaciones internacionales se consideran básicamente "escenarios para la representación de las relaciones de poder" (Carr, 1964: 189). Los Estados más poderosos del sistema son los que crean y forjan instituciones para mantener su poder a nivel mundial o incluso aumentarlo. Las organizaciones internacionales son herramientas en manos de países poderosos y tienen una influencia mínima en el comportamiento de los Estados (Mearsheimer, 1994). En este marco analítico, el estudio de las organizaciones internacionales como entidades independientes e influyentes que tienen una razón de ser no parece tener mucho sentido.

[31] Esto desde luego no significa que en la época de la guerra fría y años subsiguientes no se realizara ningún estudio académico sobre las instituciones internacionales. La labor de Cox y Jacobson en el decenio de 1970 (por ejemplo, Cox y Jacobson, 1973) es un buen ejemplo de que las instituciones internacionales siguieron siendo el tema de serias investigaciones durante todo el período posterior a la segunda guerra mundial.

Los teóricos que propugnan la estabilidad hegemónica han propuesto una versión neorrealista más sutil de las organizaciones internacionales. Sostienen que las organizaciones internacionales son creadas deliberadamente por las potencias dominantes durante períodos de hegemonía. Una potencia hegemónica debe conceder a la organización internacional un cierto grado de autonomía para demostrar a otras naciones que no la explotará de manera oportunista. No obstante, la teoría de la estabilidad hegemónica preconiza una definición amplia de "instituciones" que puede abarcar múltiples posibilidades, desde el establecimiento de un orden económico liberal hasta la conclusión de un tratado. Además, no se ve claramente qué funciones puede asumir una organización internacional que la propia potencia hegemónica no podría desempeñar.

La corriente del institucionalismo neoliberal dedica poca atención a las organizaciones internacionales (Simmons y Martin, 2002). La cooperación en ese marco es el resultado de un contrato racional entre Estados soberanos. Las instituciones -que en términos generales se consideran "conjuntos de normas duraderos y vinculados entre sí ... que prescriben comportamientos, limitan la acción e influyen en las expectativas" (Keohane, 1989: 3) – constituyen soluciones para los problemas de la acción colectiva. Este enfoque de las organizaciones internacionales es análogo al del neorrealismo; para los partidarios del funcionalismo, las instituciones desempeñan un papel pasivo. En cuanto a facilitar la interacción, las organizaciones internacionales pueden reducir los costos de transacción, mejorar la información y elevar el costo de las transgresiones. Esta interpretación funcional de las instituciones como centros de cooperación (y no como actores) excluye toda actividad operacional razonable, como la vigilancia, el arbitraje o el suministro de información, que pueda justificar la creación de dichas organizaciones (Glaser, 1995). Por lo tanto, para los defensores del institucionalismo neoliberal, las organizaciones internacionales no hacen mucho más que facilitar los arreglos de cooperación entre Estados.

En cambio, el constructivismo (o cognitivismo) otorga a las organizaciones internacionales una función más importante en la cooperación internacional. Como se señala en la sección B.3, los constructivistas hacen hincapié en la primacía de la estructura social y la complejidad de las interacciones. Por lo tanto, las organizaciones internacionales son algo más que el objeto de una mera elección. Son un reflejo de los procesos sociales en curso y de las ideas prevalecientes y son también participantes que influyen en dichos procesos e ideas. Finnemore y Sikkink (1998), por ejemplo, señalan que las organizaciones internacionales son los "principales agentes de socialización" que inculcan en los Estados ideas intersubjetivas en forma de normas y valores comunes. Por lo tanto, las organizaciones internacionales "pueden alterar la identidad y los intereses de los Estados como resultado de su interacción a lo largo del tiempo en el marco de un conjunto de normas" (Simmons y Martin, 2002: 198). A pesar del activo papel que los constructivistas asignan a las organizaciones internacionales, los partidarios de esta teoría siguen teniendo dificultades para explicar por qué los países crean organizaciones internacionales en primer lugar.

En los estudios sobre el tema se señalan tres defectos. En primer lugar, Checkel (1998) sostiene que el constructivismo se ve afectado por la "monocausalidad", es decir, asigna excesiva importancia a la cuestión de describir cómo se transmiten las ideas del sistema a los Estados, sin explicar los mecanismos y procesos de construcción social y difusión de ideas. No existe una teoría clara acerca de cómo surgen las ideas y nuevas normas en las organizaciones internacionales, cómo adquieren importancia y cómo se transmiten luego a los agentes (véase, sin embargo, Lumsdaine, 1993). En segundo lugar, los constructivistas tienden a destacar el efecto que tienen las organizaciones internacionales en el comportamiento de los Estados sin explicar por qué éstos las crean deliberadamente en primera instancia (Kratochwil y Ruggie, 1986). En tercer lugar, el constructivismo también tiende a soslayar la cuestión de por qué las organizaciones internacionales son mecanismos especiales para la divulgación de normas y de qué forma esas organizaciones están integradas en sistemas más amplios de normas y principios, como el orden económico internacional liberal de la época de la posguerra (Ruggie, 1983).

En las teorías dominantes más recientes sobre las relaciones internacionales, las organizaciones internacionales han vuelto a surgir como tema digno de estudio, ya que se reconoce que esas organizaciones son agentes importantes en la vida internacional y contribuyen de manera sustantiva al logro de resultados de la cooperación que de otro modo no sería conseguir. En los estudios actuales se

hace un esfuerzo consciente por superar las divisiones que han caracterizado a la teoría de las relaciones internacionales en otras épocas. En busca de una síntesis del pensamiento racionalista (incluso neorrealista) y constructivista, se aduce en esos estudios que los Estados utilizan conscientemente a las organizaciones internacionales para reducir los costos de transacción, aumentar la eficiencia, preparar el terreno para la cooperación y supervisar tanto la aplicación de las reglas del juego como a los participantes, es decir, los Estados. Las organizaciones internacionales también generan ideas, normas y expectativas, para definir mejor y reforzar los objetivos perseguidos inicialmente. Este conjunto de papeles y funciones que asumen las organizaciones internacionales se denomina "gestión del régimen" (Abbott y Snidal, 1998; Thompson y Snidal, 2005), y es evidente que se superpone, en aspectos importantes, a los análisis político-económicos como los que se describen en los párrafos precedentes.

ii) El papel de las organizaciones internacionales del comercio: la gestión del régimen

El punto de partida analítico para examinar cualquier actividad de cooperación es la suposición de que el contrato es complejo por naturaleza y puede ser fuente de conflictos. A pesar de compartir una misma visión de por qué la conclusión de un contrato redunda en beneficio de todos los signatarios, las partes en una negociación por lo general tienen preferencias heterogéneas. Los países cooperan por distintas razones. La cooperación comercial, en particular, es "un juego con motivos diversos" (véase la sección B.5 *supra*). No obstante, incluso cuando los Estados tienen las mismas motivaciones, es probable que haya discrepancias con respecto a la distribución de los beneficios. En consecuencia, si bien las partes saben que les resulta más beneficioso cooperar, es posible que algunos detalles de la cooperación sean objeto de desacuerdo. Esto crea la posibilidad de un conflicto, así como incentivos para abandonar temporalmente el acuerdo.

También suele ser considerable la incertidumbre con respecto al futuro; los contratos son necesariamente incompletos y los costos de transacción, inevitables (véase la subsección i b) *supra*). Para abordar con prontitud estas dificultades contractuales, los Estados establecen organizaciones internacionales del comercio. La principal función de la organización es la gestión del régimen comercial internacional, a fin de acrecentar la eficiencia y la legitimidad de las acciones colectivas.[32] En la gestión del régimen se pueden distinguir varias funciones.

Facilitación de la cooperación entre asociados heterogéneos

Thompson y Snidal (2005) sostienen que una importante tarea de las organizaciones internacionales es "administrar y estabilizar la trayectoria de equilibrio". La observación fundamental es que en un contrato complejo, las preferencias heterogéneas de los signatarios inevitablemente conducirán a un desacuerdo sobre cuestiones de distribución. Y si bien las partes son conscientes que la cooperación en general aumenta el bienestar, no se ponen de acuerdo sobre un resultado específico. El desacuerdo probablemente aumentará con el número de partes y cuestiones que se negocian, así como con la complejidad del contrato. Para evitar negociaciones interminables o incluso la posibilidad de un estancamiento, los signatarios delegan su autoridad en una organización imparcial que elige uno de los resultados que aumentan el bienestar (Fearon, 1998). Ese equilibrio de coordinación es un resultado en pro del bien común, y es mutuamente aceptable para cada una de las partes. En el recuadro 5 se da una explicación técnica más detallada del papel que cumple una institución para alcanzar ese equilibrio.

Para que una organización internacional haga esa contribución, es indispensable que posea un cierto grado de autonomía. La organización debe ser considerada neutral e imparcial y capaz de representar de manera convincente con intereses comunes de las partes (Thompson y Snidal, 2005: 12). Para conciliar preferencias heterogéneas, las organizaciones internacionales frecuentemente emplean distintas estrategias, como la vinculación de asuntos, la formulación de programas, la combinación de recursos y la reunión y distribución de información, así como el apoyo incesante que brinda su personal, especializado y avezado, para facilitar la comunicación.

[32] Cabe señalar que la estructura de los regímenes comerciales y las funciones que se les asignan pueden variar dependiendo de la naturaleza, identidad y grado de ambición de las partes que cooperan.

Los acuerdos comerciales por lo general son "impulsados por los miembros", lo cual significa que las decisiones importantes son adoptadas por las partes en conjunto. En el caso de la OMC, Thompson y Snidal (2005: 20) señalan lo siguiente: "Como organización, la OMC está dominada por sus Estados Miembros y sólo cuenta con una burocracia endeble, que tiene poco poder para decidir las cuestiones que se han de abordar y dispone de escasos recursos."

Gestión de las operaciones sustantivas a largo plazo

Aunque los acuerdos básicos de cooperación comercial son forjados por los propios Estados, lo que da efecto a esos acuerdos son las operaciones detalladas del régimen en circunstancias concretas. En muchos casos, la organización internacional está autorizada para asumir la responsabilidad del funcionamiento de los acuerdos intergubernamentales.[33] Más que facilitar el adelanto efectivo de las negociaciones, las organizaciones internacionales cumplen su función de administrar el régimen metódicamente y sin atraer la atención. En muchos casos, la gestión del régimen significa la aplicación y funcionamiento a largo plazo del equilibrio de cooperación creado por un acuerdo.[34] La organización internacional ejerce la importante función de asegurar que se respeten las normas y tiene cierto control sobre la "trayectoria" del acuerdo (Thompson y Snidal, 2005: 14). Las acciones de la organización internacional son un intento de interpretar el equilibrio de la cooperación colectiva. Esto, a su vez, proporciona a las partes información de vital importancia sobre cómo actuar para adaptarse al equilibrio de la cooperación; en otras palabras, se crean y mantienen expectativas comunes. Por lo tanto, la gestión de las normas por la organización internacional influye en el comportamiento y la interacción de las partes.

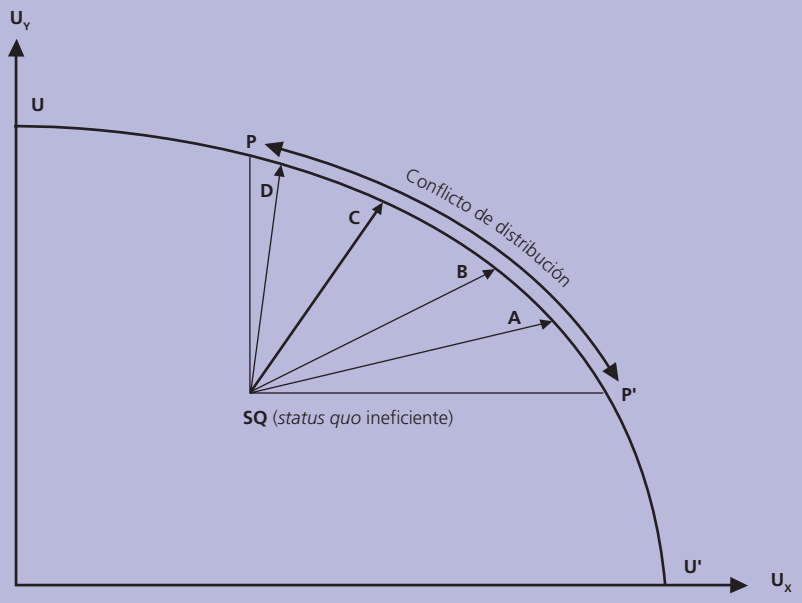
Recuadro 5: El papel de las organizaciones internacionales en la consecución de la trayectoria de equilibrio

Para ilustrar cómo pueden las organizaciones internacionales ayudar a las partes en una negociación a lograr la trayectoria de equilibrio en un contexto de cooperación, examinemos el gráfico que figura más abajo. En él, la utilidad de dos países (*X* e *Y*) se ha representado sobre los ejes (U_x y U_y). Ambos países reconocen que el *statu quo* sin cooperación (punto *SQ*) es ineficiente y que los dos pueden aumentar su bienestar cooperando entre sí. Supongamos que las partes comprenden los detalles de la curva de posibilidades contractuales *UU'* (el locus de todos los contratos eficientes). En cada punto del segmento *PP'* (que corresponde a un resultado específico de la cooperación) el aumento del bienestar es mutuo, ya que cada participante pasa a ocupar una posición mejor sin que empeore la del otro. Las soluciones entre los puntos *P* y *P'* son, en principio, aceptables para ambas partes. Sin embargo, la parte *X* prefiere acuerdos situados a la derecha de *P,* a la mayor distancia posible de ese punto (preferiblemente el punto *P'*), en tanto que el bienestar de la parte *Y* aumenta cuanto más arriba se encuentre el punto de acuerdo (preferiblemente el punto *P*). En presencia de múltiples equilibrios, las dos partes están en desacuerdo acerca del resultado específico de la cooperación que han de elegir (representado esquemáticamente por los puntos *A*, *B*, *C*, y *D*). La negociación sobre este conflicto de distribución puede prolongarse durante mucho tiempo, lo cual malogra la cooperación e inmoviliza otros recursos (por ejemplo, Fearon, 1998). La perspectiva de que los costos de la negociación sean muy considerables y que las negociaciones posiblemente fracasen crea la necesidad de una organización internacional. Las partes contratantes deciden delegar en un tercero imparcial la decisión de especificar un resultado mejore de acuerdo con la ley de Pareto. La organización internacional sugiere un equilibrio (en este caso, el punto *C*) que se acepta como el resultado más apropiado.

[33] "Es mucho más eficiente dejar estas cuestiones menores en manos de una organización internacional que negociarlas directamente, ya que los costos de las negociaciones entre Estados no guardan relación con los posibles beneficios" (Thompson y Snidal, 2005: 13).

[34] Habida cuenta de que el acuerdo comercial no puede contener una descripción explícita de todos los detalles de la cooperación, las tareas de una organización del comercio típicamente consisten en añadir los detalles del acuerdo a medida que el régimen evoluciona, interpretar y aplicar sus normas cuando ciertos asuntos no son claros (es decir, aclarar el tipo de comportamiento que es admisible), hacer frente a circunstancias imprevistas o abordar nuevas cuestiones a medida que se plantean.

Conflicto de distribución en un acuerdo de cooperación



Fuente: Análisis gráfico de los autores basado en Powell, 1994.

Cabe señalar que esta representación es muy esquemática: abarca sólo dos participantes que están plenamente al tanto de los detalles de su cooperación. El papel de la organización internacional en lo que respecta a establecer un equilibrio adquiere más importancia cuando hay múltiples participantes, se negocia un gran número de cuestiones y el entorno es muy dinámico. En esas circunstancias, el número de posibles alternativas en materia de cooperación se dispara. Al mismo tiempo, la creciente complejidad y la gran inestabilidad de las preferencias de las partes aumenta la incertidumbre – muchos países no estarán en condiciones de detectar la frontera de Pareto. Todo ello agudiza el desacuerdo entre las partes sobre la distribución. Por lo tanto, en situaciones en que los equilibrios son múltiples, y también múltiples y heterogéneos los principales participantes, los signatarios están interesados en crear una institución cuya función consista en preservar los resultados de la frontera de Pareto (es decir, que ninguna parte domine el proceso en beneficio propio y que no se descuide ningún detalle importante) y proponer alternativas para la cooperación que reflejen lo más fielmente posible el interés común. Si el proceso se considera neutral, equitativo y legítimo, el resultado propuesto pasará a ser el elemento central y se establecerá un equilibrio que aumente el bienestar. Aunque es posible que algún Estado "se vea perjudicado" por algún aspecto del contrato, ese Estado seguirá apoyando el resultado de la cooperación si considera que en general redundará en su beneficio.

Centralización de las operaciones (apoyo al régimen)

Otra función de las organizaciones internacionales es la centralización de las actividades colectivas por medio de una estructura específica y estable y un mecanismo administrativo de apoyo (Koremenos y otros, 2001, Abbott y Snidal, 1998). Como se señala en la sección B.1b) *supra*, los Estados delegan atribuciones en la organización internacional a fin de reducir los costos de transacción y aumentar la eficiencia general. Cuando los Estados combinan sus recursos, las organizaciones internacionales pueden mejorar la calidad y la circulación de información con más eficacia, así como facilitar estudios de antecedentes y prestar asistencia técnica. El apoyo al régimen es una función fundamentalmente pasiva de una organización internacional. No obstante, las medidas de centralización también pueden "reforzar la capacidad de la organización de influir en los entendimientos, el entorno y los intereses de los Estados" (Abbott y Snidal, 1998: 5).

Supervisión y mantenimiento del equilibrio

Como se ha señalado (subsección 1.b)), un aspecto importante de la gestión del régimen por una organización internacional es la solución de diferencias y la supervisión de las políticas comerciales de las partes. Éstas son tareas importantes para mantener un equilibrio estable en la cooperación.

Cuando, debido a circunstancias imprevistas, se requiere una nueva interpretación del contrato, cuando se producen lagunas debido a la falta de un trato que cuente con la aceptación mutua o cuando las ambigüedades textuales o el oportunismo son la causa de una diferencia comercial entre las partes, la organización internacional se encarga de imponer (al menos temporalmente) un equilibrio estructural. Como árbitro y órgano de solución de diferencias, su función no consiste en restringir el poder de los Estados sino de proporcionar un mecanismo de coordinación que guíe el comportamiento de las partes hasta que el asunto se resuelva en un foro intergubernamental. En el desempeño de esta función, la organización internacional se guía por el espíritu colectivo (la finalidad y el propósito del acuerdo) y debe actuar con arreglo a su mandato. Su función es proteger a los Estados más débiles, amortiguar la influencia de los actores que amenazan con socavar los beneficios colectivos y asegurar el cumplimiento de las normas generales del derecho internacional. La supervisión de las políticas de los Estados es otro aspecto importante de la supervisión del equilibrio. Como la organización internacional carece de poder ejecutivo, esa función consiste en la mayoría de los casos en producir y divulgar información.

Que una organización internacional sea considerada neutral es imprescindible para su autonomía (Milgrom y otros, 1990; Greif y otros, 1994). Si se sabe que la organización internacional está "dominada" por una o más partes, se desmerece su reputación ante las demás como fuente de información y de opinión fiable y digna de crédito.

Evolución del régimen

Una observación importante (aunque controvertida) derivada del constructivismo es que, mediante el desarrollo de competencias y vías de comunicación específicas, las organizaciones internacionales pueden influir en los temas que se tratan y las metas que se fijan (Cohen y otros, 1972; Cyert y March, 1963). Como "creadoras de significado e identidades" (Olsen, 1997), las organizaciones forjan percepciones, enfoques, normas y valores en el plano internacional (Finnemore, 1996; Finnemore y Sikkink, 2001). Es importante destacar que los países deliberadamente deciden encomendar a las organizaciones internacionales la tarea de determinar y mantener la trayectoria de equilibrio de manera que sea compatible con los intereses comunes. La evolución del régimen no ocurre de manera exógena sino que está vinculada con la relación entre el mandante y el agente, así como con los intereses de los miembros. Como señalan Abbott y Snidal (1998: 25), "la creación y el desarrollo de organizaciones internacionales suelen reflejar las decisiones deliberadas de los Estados de modificar el entorno que han creado mutuamente y, de ese modo, de cambiar ellos mismos. Las organizaciones internacionales pueden influir en los intereses y valores de los Estados de maneras que no es posible prever todas sus dimensiones. Sin embargo, es importante destacar que estos procesos son iniciados e impulsados por los Estados y están limitados por procedimientos institucionales".

La evolución del régimen en general tiene el objetivo de aumentar la cooperación. Con ese fin, la organización internacional toma iniciativas para modificar el contexto político, normativo e intelectual de las interacciones de los Estados. Ejerce influencia a través de la participación personal de sus funcionarios (como mediadores en las negociaciones y como miembros destacados de comunidades "epistémicas" que tienen por objeto trasmitir nuevas ideas), la asistencia técnica, la reunión y producción de información y la investigación.[35]

[35] La legitimidad de una organización internacional como gestora de la evolución del régimen dimana de su carácter incluyente, su neutralidad y su competencia técnica.

iii) Cuestiones de control: el equilibrio entre la autonomía y la supervisión

Los accionistas de las empresas corrientemente delegan un considerable grado de autoridad en los gerentes de dichas empresas. Éstos ejercen esa autonomía bajo la supervisión de los propietarios de las empresas. Lo mismo ocurre en el caso de las organizaciones internacionales (Thompson y Snidal, 2005). Como hemos visto, los Estados confieren cierto grado de autonomía a esas organizaciones porque ello les permite lograr niveles de cooperación que de otro modo serían inalcanzables debido a los conflictos de distribución que surgirían entre ellos.

Por lo tanto, la cuestión que deben decidir los signatarios de un acuerdo comercial es el grado de autonomía que han de conceder a la organización internacional y el grado de supervisión que deben ejercer las distintas partes o bien los miembros en conjunto. Los Estados son reacios a conceder demasiada autonomía a las organizaciones internacionales, ya que ello puede generar "costos de soberanía" (políticas no deseadas, diferencias en las que salen perdedores o, sencillamente, falta de control; véase Thompson y Snidal, 2005: 16). Sin embargo, si el control individual aumenta, se sacrifican los beneficios colectivos. Una estrecha supervisión individual hará que se reduzcan los beneficios derivados de la autonomía de la organización internacional, ya que ésta posiblemente no pueda alcanzar las metas para la cual fue creada en primer lugar. Además, el control ejercido por una de las partes puede provocar reacciones hostiles de otros Miembros, cuya confianza en una organización internacional a la que consideran "dominada" sin duda menguará. A su vez, un control colectivo más estricto[36] entraña para los Miembros costos de soberanía más altos debido a que las decisiones se toman por la mayoría de votos y los procesos de adopción de decisiones requieren mucho tiempo (se trata precisamente del problema de la "acción colectiva" que motivó la creación de la organización internacional en primer lugar). En síntesis, un país nunca puede disfrutar de los beneficios resultantes de la autonomía de la organización internacional y ejercer a la vez un control plenamente satisfactorio. Por lo tanto, un acuerdo comercial representa siempre un delicado equilibrio entre los intereses individuales, colectivos y en materia de distribución a corto y a largo plazo.

¿Significa esto que el problema de la "progresión de la misión", es decir, la libre expansión de la labor de la organización internacional en ámbitos no previstos ni deseados, es inevitable (Barnett y Finnemore, 2004)? No es probable que lo sea. Dos importantes factores mantienen la autonomía de una organización internacional dentro de límites razonables. En primer lugar, los mecanismos de control colectivo y los intereses de la mayoría pueden hacer frente a los posibles problemas de una progresión descontrolada. En segundo lugar, la autonomía de la organización internacional se ve limitada naturalmente por la necesidad de ésta de mantener el equilibrio de la cooperación asegurándose de que ninguna de las partes desee retirarse (parcialmente) de la institución.

Recuadro 6: ¿Es la OMC un bien público?

Se ha aducido a veces que los beneficios de un acuerdo comercial también se extienden a los países que nunca habrían contado con los medios necesarios para redactar y estructurar un acuerdo comercial detallado. En este contexto se plantea la cuestión de si los acuerdos comerciales – siendo la OMC el ejemplo más importante de acuerdo comercial multilateral – proporcionan bienes públicos a la comunidad internacional.

Los bienes públicos se definen por lo general como bienes que presentan dos características: la no rivalidad en el consumo y la imposibilidad de exclusión.[37] Como la OMC, como tratado, se

[36] Los mecanismos de control colectivo son los órganos de supervisión, las reglas sobre votaciones y el control presupuestario o de gestión (por ejemplo, la selección de los funcionarios de más alta categoría).

[37] No rivalidad significa que el consumo de un bien por un individuo no reduce la cantidad del bien disponible para el consumo de otros. Imposibilidad de exclusión significa que no es posible excluir a los individuos del consumo del bien. Un caso que se cita comúnmente como ejemplo de bien público (puro) es el aire. Por razones que tienen que ver con la dinámica de la acción colectiva y las deficiencias del mercado, los bienes públicos suelen ser suministrados por la sociedad en conjunto (por ejemplo, el gobierno).

aplica exclusivamente a los Miembros (y por lo tanto la posibilidad de exclusión es una de sus características), tal vez sea más apropiado centrar este análisis en la cuestión de si la OMC podría calificarse de bien reservado a un grupo.[38]

Robert Staiger (2004) sostiene que la creación y el mantenimiento de la OMC presenta características importantes por las que la organización podría considerarse un bien público mundial, pero que no es necesario que su utilización por los gobiernos Miembros también tenga esas características. Desde el punto de vista de la acción colectiva, el principal problema es crear la institución y mantenerla como foro de negociación eficaz para los gobiernos Miembros. No obstante, el uso que dan los Miembros al foro de negociación probablemente sea un bien privado.[39]

Los argumentos de Staiger ponen de relieve dos aspectos importantes que tienen pertinencia para el examen general del carácter de bien público de los acuerdos comerciales. En primer lugar, el autor aclara que plantea sus argumentos dentro de los límites estrictos de la teoría de la relación de intercambio. En segundo lugar, Staiger insiste en hacer una distinción entre la razón de ser de un acuerdo (la OMC como foro de negociación/ cooperación) y la del establecimiento de una organización. Esto refleja claramente las cuestiones fundamentales examinadas hasta aquí en la sección B (el examen de distintas razones que justifican la cooperación en la esfera del comercio) y la sección C.1 (en la que se exponen las razones de la existencia de organizaciones comerciales formales).

¿Es la cooperación comercial un bien reservado a un grupo?

La opinión de Staiger de que la cooperación comercial es un bien privado del que disfrutan dos (o más) países importantes que negocian es correcta en cuanto se refiere a la justificación de los acuerdos comerciales desde el punto de vista de la relación de intercambio, en la que se tiene en cuenta principalmente la liberalización arancelaria recíproca. Pero, ¿siguen siendo válidos esos mismos argumentos en esferas de actividad de la OMC en las que no se efectúan reducciones arancelarias recíprocas, como los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de mercancías (MIC)? Si se considera que la OMC es un mecanismo para contraer compromisos, una vez creada la organización, cada Miembro de un acuerdo comercial puede "vincular" sus decisiones internas en materia de política comercial al acuerdo comercial externo sin costo alguno. Aparte de los costos y beneficios, el examen de las razones que justifican la existencia de un acuerdo comercial, señaladas en las obras publicadas sobre las organizaciones internacionales y el derecho internacional, muestra además que los beneficios de un acuerdo multilateral de cooperación comercial pueden extenderse a todos los signatarios (y posiblemente, incluso a las partes no signatarias) sin que importe cuán activamente hayan participado aquéllos en las negociaciones iniciales. Si ciertos motivos, como la creación de bloques, la promoción de la paz o la difusión de un orden liberal mundial en la esfera del comercio son elementos fundamentales de la decisión de cooperar, difícilmente se podría decir que la OMC es un bien privado. Asimismo, la cooperación comercial, considerada como un pacto mundial encaminado a establecer en la esfera del comercio un orden basado en el imperio de la ley (como sostienen algunos juristas), puede generar beneficios para los pequeños países Miembros que pasaron desapercibidos en las negociaciones iniciales.

[38] Los bienes reservados a un grupo se caracterizan por la no rivalidad en el uso y por la posibilidad de exclusión (por ejemplo, Aggarwal y Dupont, 1999). Un ejemplo saliente es el acceso a Internet. Ciertamente el círculo de "miembros del club" de la OMC, que cuenta con 150 países Miembros (al 11 de enero de 2007), es mayor que el de los que actualmente no forman parte de él. Esto no significa que la OMC no produzca ningún beneficio no excluible. Se puede aducir que al promover la paz mundial, el imperio de la ley o la estabilidad y previsibilidad del comercio internacional, la OMC produce beneficios para los países que no son miembros.

[39] Como se señala en la sección B, ello se debe a que los Miembros que utilizan a la OMC para eludir el dilema del prisionero con respecto a la relación de intercambio pueden internalizar efectivamente todos los beneficios resultantes de sus negociaciones. Dos países que negocian reducciones arancelarias no discriminatorias y recíprocas consiguen aumentar la competitividad de sus respectivos sectores de exportación que, en consecuencia, están en condiciones óptimas de explotar el mayor acceso a los mercados obtenido gracias a las medidas de liberalización adoptadas por el asociado comercial.

¿Es la participación en la Organización un bien reservado a un grupo?

En el marco de la OMC, todos los países signatarios disfrutan de los mismos derechos como Miembros (incluido el derecho de veto *de facto*) y tienen igual acceso a los servicios de la Organización. Los juristas han sostenido por mucho tiempo que los derechos y obligaciones de la OMC (codificados en normas)[40] se aplican *erga omnes partes,* es decir, a la comunidad de Miembros en conjunto (véase, por ejemplo, Pauwelyn, 2001). El principio *erga omnes partes* se aplica tanto a los compromisos no discriminatorios de liberalización del comercio como a las recomendaciones de los grupos especiales o a los requisitos en materia de información y transparencia – se aplica a los Miembros en conjunto y no bilateralmente entre naciones importantes.[41] Por lo tanto, probablemente sea razonable señalar que este precepto jurídico beneficia a todos los Miembros de la OMC. En la sección C.1 se examina un gran número de funciones que puede desempeñar una organización comercial independiente en beneficio de sus Miembros. Al prestar sus servicios (suministro de información, solución de diferencias, asistencia en la esfera del comercio, facilidades para la negociación, etc.), la Organización no hace distinciones entre países y por lo tanto constituye un bien común para cada Miembro de la OMC.

En conclusión, probablemente sea correcto considerar que la OMC, como foro de negociación y como organización comercial formal, es un bien reservado a un grupo que ofrece ventajas significativas incluso a los Miembros que no están en condiciones de participar activamente en todas las negociaciones o que aún no han asumido compromisos importantes de liberalización arancelaria en las diversas rondas comerciales.

d) Resumen: el papel de las instituciones

En esta sección se ha tratado un aspecto importante de la configuración de los tratados, a saber, la cuestión de por qué las partes contratantes en acuerdos comerciales habitualmente ceden parte de su soberanía y confieren a una institución la autoridad y la capacidad de adoptar decisiones. ¿Qué distingue a las organizaciones comerciales formales de otros acuerdos de cooperación, como la cooperación descentralizada y los contratos informales y *ad hoc*? Si suponemos que en la mayoría de los casos los países conciertan acuerdos comerciales para superar externalidades económicas y políticas transfronterizas, podemos concluir sin temor a equivocarnos que las instituciones son importantes al menos por cuatro razones de peso.[42]

En primer lugar, las instituciones preparan el terreno para la cooperación en la esfera del comercio. El examen de los enfoques no económicos de las instituciones muestra que las instituciones comerciales formales pueden contribuir en gran medida a la creación de las condiciones generales para esa cooperación. Las instituciones pueden promover las relaciones pacíficas entre los países, influir en la creación de normas y valores comunes y ayudar a los países con preferencias heterogéneas a lograr ante todo un equilibrio en la cooperación.

40 En las subsecciones 2 a 5 *infra* se examinan las normas más importantes que debe contener todo tratado comercial.

41 Por ejemplo, como se señala en la subsección 5 *supra*, la cláusula NMF beneficia a las pequeñas economías aunque técnicamente éstas no puedan influir en los precios mundiales con su comportamiento. Otros ejemplos son las prohibiciones estandarizadas de los obstáculos no arancelarios (por ejemplo, en el Acuerdo MSF) o las disposiciones sobre las notificaciones y la transparencia que aumentan la eficiencia del sistema de comercio en su conjunto.

42 Una cuestión importante que ha quedado excluida del alcance de este análisis es el papel que asumen las instituciones una vez que se modifica la premisa fundamental de que los gobiernos nacionales son entidades unitarias (o monolíticas). Una entidad estatal (por ejemplo, el poder ejecutivo) puede otorgar a una entidad externa (la organización internacional) un considerable grado de autoridad para evitar que otras entidades nacionales (por ejemplo, la legislatura o el parlamento) socaven compromisos contraídos anteriormente o se retracten de ellos. Del mismo modo, también se puede hacer más flexible la idea de la organización internacional como entidad unitaria (Elsig, 2007). En general, el empleo de modelos más complejos del principal y el agente que incluyan múltiples partes internas principales y múltiples agentes institucionales es un campo que ofrece posibilidades interesantes para el estudio de la naturaleza y las funciones de las organizaciones internacionales (véanse, por ejemplo, Hawkins y otros; 2006; o Checkel, 2007)

En segundo lugar, las instituciones aumentan la eficiencia de las transacciones. La creación de un órgano neutral que administre y supervise las relaciones comerciales acrecienta la eficiencia del comercio internacional. Se ha señalado que las instituciones pueden reducir considerablemente los costos de transacción y aumentar la transparencia al producir información y divulgarla a los miembros.

En tercer lugar, las instituciones hacen cumplir "las reglas explícitas del juego". Aunque en la esfera del comercio internacional no existe ningún organismo supranacional encargado de exigir el cumplimiento de los acuerdos concertados, las instituciones pueden ayudar a dar más peso a las normas y procedimientos convenidos de un contrato. Al vigilar los procedimientos y plazos, señalar posibles violaciones de un tratado a las partes que no tengan conocimiento de ello, facilitar la litigación en el ámbito comercial, desempeñar una función de conciliación y arbitraje y supervisar constantemente el cumplimiento de las normas explícitas de un tratado, las instituciones pueden aumentar en gran medida la estabilidad del orden comercial internacional y hacerlo más previsible.

2. LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO

a) La liberalización recíproca

Como se explica en la sección B *supra*, la cooperación internacional en la esfera del comercio ofrece la posibilidad de eludir el dilema del prisionero en la relación de intercambio y reduce las limitaciones que por razones de economía política enfrentan los responsables de la formulación de políticas en sus respectivos países. La cooperación permite a los países establecer un nivel de protección más bajo que el que habrían elegido individualmente. El proceso que produce este resultado de cooperación, en el que tanto la actividad comercial internacional como el bienestar de los países llegan a niveles más altos, es la liberalización recíproca.

"Liberalización recíproca" significa que las partes en un tratado comercial están obligadas a reducir mutuamente la protección a un nivel más bajo que el punto de partida del dilema del prisionero (nivel subóptimo). La índole de esas reducciones se pueden definir en términos generales o más precisos. Para Mayer (1981), la liberalización recíproca equivale a ocupar el "locus de la eficiencia".[43] No es necesario que la relación de intercambio, en este resultado de la cooperación, sea igual a la que existía en el punto de partida del dilema del prisionero. Para Bagwell y Staiger (2002), no sólo deben los países encontrarse en el locus de la eficiencia, sino que la liberalización recíproca entre las partes en un acuerdo no debe afectar su relación de intercambio. La reducción coordinada de la protección por todas las partes en la negociación aumenta el volumen del comercio, lo cual a su vez acrecienta el bienestar de todos. Además, el hecho de que la relación de intercambio no cambie significa que esa expansión del comercio no va acompañada de variaciones de los precios mundiales que hacen que una de las partes quede en peores condiciones que antes. En cambio, la reducción unilateral de los aranceles por una de las partes en la negociación causaría un empeoramiento de su relación de intercambio e indudablemente la perjudicaría. Esto sirve para explicar el comportamiento aparentemente mercantilista de los gobiernos durante las negociaciones comerciales cuando estos rechazan los intentos de obtener acceso a sus mercados pero al mismo tiempo procuran forzar la entrada en los mercados de sus asociados.

Si son sólo dos las partes que intervienen en una negociación, es evidente que la reducción de aranceles ofrecida por un país está destinada a aplicarse a la otra parte. Si son más de dos las partes en una negociación, ¿cómo debería producirse la liberalización recíproca? ¿Debería un país ofrecer un grado de acceso distinto a sus asociados, o debería hacer un solo ofrecimiento que se aplicara a todos sus asociados de manera no discriminatoria?[44]

[43] Éstos son resultados eficientes de acuerdo con la ley de Pareto, según la cual un país sólo logrará aumentar su bienestar a expensas del bienestar de su asociado. El locus se caracteriza por las tangentes de las curvas del bienestar (definidas sobre la base de los instrumentos de política) de las partes en las negociaciones.

[44] Más adelante figura un análisis más amplio del principio de no discriminación o NMF tal como se aplica en el GATT y la OMC.

La eficiencia exige que la liberalización recíproca en este contexto multinacional sea no discriminatoria (Bagwell y Staiger, 2002). Si un país discrimina entre sus asociados aplicando distintos grados de protección, para cada uno de ellos habría "precios mundiales" (o relaciones de intercambio) diferentes. Esto crearía la posibilidad de que ciertos subgrupos de países obtuvieran beneficios oportunistas de la liberalización recíproca, a expensas de los países no participantes cuya relación de intercambio empeorara.

Así pues, para eludir totalmente el resultado del dilema del prisionero en un contexto multinacional, es necesario que no haya discriminación ni en la liberalización recíproca ni en su aplicación. El principio de no discriminación tiene por fin asegurar que todas las externalidades vinculadas con la relación de intercambio se reflejen en un precio mundial único. La liberalización recíproca tiene por fin asegurar que los precios mundiales (la relación de intercambio) no varíen ni siquiera cuando las reducciones arancelarias aumentan el volumen del comercio y el bienestar.

De los enfoques de la cooperación comercial internacional basados en la economía política también se pueden derivar argumentos en favor de la liberalización recíproca. La liberalización recíproca induce a los exportadores de un país a presionar a las autoridades para que liberalicen más el comercio interno, ya que ésta es la vía por la cual aumenta el acceso de esos exportadores a los mercados extranjeros. Así se crea un contrapeso del sector que compite con las importaciones y disminuye la influencia política de los productores nacionales.

Aunque la cuestión de la liberalización recíproca suele examinarse en función de los aranceles, éste no es el único instrumento de política que podría utilizarse. Los estudios teóricos (Mayer, 1981; Bagwell y Staiger, 2002) muestran que para obtener el resultado de la cooperación se requerirían otros instrumentos, por ejemplo, las subvenciones a la importación, y que los impuestos a las exportaciones tienen el mismo efecto en el comercio y la asignación de recursos que un arancel (Lerner, 1936).[45] Por lo tanto, el examen de la liberalización recíproca debe encararse teniendo en cuenta un conjunto más amplio de obstáculos normativos (por ejemplo, los contingentes y las prohibiciones a la importación) -que en ciertas circunstancias son más restrictivos que los aranceles- que los países podrían liberalizar en forma recíproca.

i) La liberalización recíproca en un contexto multilateral

Bagwell y Staiger (2002) han definido la liberalización recíproca en el GATT como un conjunto de modificaciones arancelarias que producen en el volumen de las importaciones de cada país cambios de un valor igual al de los cambios del volumen de las exportaciones respectivas. Se puede demostrar que ello equivale a un conjunto de variaciones arancelarias que no hacen cambiar el precio mundial (ni, por lo tanto, la relación de intercambio).[46]

---

45 La idea de por qué los impuestos a la exportación tienen el mismo efecto que los aranceles (el teorema de la simetría de Lerner) puede explicarse en el contexto de un mundo en el que existen dos productos básicos, x (un bien exportable) y m (un bien importable). La asignación de recursos en este mundo simplificado depende solamente de la relación entre el precio (Pm/Px) del bien importable y el del bien exportable. Un arancel reduce las importaciones y aumenta el precio interno del bien que compite con ellas. Esto conduce, en la economía nacional, a la reasignación de recursos del sector exportador al sector que compite con las importaciones. De ese modo, la producción en el sector exportador disminuye, en tanto que aumenta en el sector de las importaciones. En consecuencia, el arancel no sólo reduce las importaciones sino que, debido a la reasignación de recursos resultante, también hace que disminuyan las exportaciones. Se puede obtener el mismo resultado con un impuesto a la exportación. Ese impuesto reduce las exportaciones y el precio interno del bien exportable. En consecuencia, se reasignan recursos del sector exportador al que compite con las importaciones. A medida que aumenta la producción en este último, las importaciones disminuyen. Una subvención a la importación hace que aumenten las importaciones y se reduzca el precio interno de los bienes que compiten con ellas. Ello da lugar a que en la economía nacional, los recursos destinados al sector que compite con las importaciones se reasignen al sector exportador. De este modo, la producción en el primer sector disminuye en tanto que en el segundo aumenta. En consecuencia, aumentan las exportaciones. Así pues, la subvención a las importaciones no sólo hace que éstas se incrementen sino que, debido a la reasignación de recursos resultante, también se incrementen las exportaciones. Se puede obtener el mismo resultado con una subvención a la exportación. Dicha subvención hace que aumenten las exportaciones y el precio interno de los bienes exportables. En consecuencia, los recursos asignados al sector que compite con las importaciones se reasignan al sector que produce los bienes exportables. A medida que se contrae la producción en el primer sector, las importaciones aumentan.

46 Para ello es necesario que haya un comercio equilibrado entre las partes antes de que éstas comiencen a reducir los aranceles en forma recíproca.

Barton y otros (2006) también caracterizan la reciprocidad en el GATT/OMC como el valor equivalente (del comercio) derivado del acceso a los mercados. Los autores describen en los siguientes términos el comportamiento de los negociadores en la primera ronda, comportamiento que en su opinión luego pasa a ser la norma[47]:

> "... las conversaciones en Ginebra comenzaron con el envío por los países de solicitudes recíprocas de posibles concesiones respecto de determinados productos. Posteriormente se presentó a cada país una lista de las concesiones que los demás estaban dispuestos a otorgar. Se esperaba que los países equilibraran el valor de sus concesiones ofreciendo un acceso a sus mercados internos que fuera de igual valor."

Si bien la reciprocidad es un criterio explícito estipulado en el artículo XXVIII*bis* del GATT (Negociaciones arancelarias) y por lo tanto en las negociaciones conducentes a la liberalización multilateral del comercio, no existe una definición precisa en el GATT o en el AGCS, con lo que el concepto sigue siendo ambiguo. Además del artículo XXVIII*bis* del GATT, hay muchas otras disposiciones del GATT y la OMC que podrían considerarse pertinentes a la liberalización del comercio de todas las mercancías (productos agrícolas y no agrícolas) y servicios (véase el recuadro 7). Esto ha inducido a algunos expertos que estudian las actividades del GATT y la OMC desde hace tiempo a destacar el aspecto político de la reciprocidad ('la reciprocidad depende del cristal con que se mire'). Jackson (1997) considera que al evaluar la reciprocidad en las negociaciones sobre el acceso a los mercados, los gobiernos se embarcan en un proceso que requiere una decisión política. Finger (2005) tiende a juzgar con escepticismo la definición teórica de Bagwell y Staiger. Para este investigador, la reciprocidad en el GATT/OMC entraña un resultado que cada Miembro considera ventajoso, sea cual fuere la norma que ese Miembro decida aplicar. Este autor hace referencia a uno de los primeros informes del grupo de trabajo sobre el GATT en el que, con respecto a la propuesta de que se establecieran normas sobre cómo medir las concesiones, se reafirmaba que "los gobiernos que participan en las negociaciones deben seguir teniendo plena libertad para adoptar el método que consideren más apropiado para estimar el valor de las reducciones y consolidaciones de derechos".[48]

Recuadro 7: Disposiciones relacionadas con la liberalización en los acuerdos multilaterales

El artículo XXVIII *bis* del GATT establece un mecanismo para que los miembros entablen "negociaciones tendientes, a base de reciprocidad y de ventajas mutuas, a reducir sustancialmente el nivel general de los derechos de aduana y de las demás cargas percibidas sobre la importación ...". Las negociaciones pueden tener por objeto la reducción de los derechos, su consolidación al nivel existente en el momento de la negociación o el compromiso de no aumentar por encima de niveles determinados un derecho dado o los derechos medios que gravan a categorías especificadas de productos.

Cabe formular dos observaciones con respecto al artículo XXVIII *bis*. En primer lugar, el artículo se refiere a la consolidación de derechos a niveles determinados, lo cual parece indicar que el compromiso de consolidar aranceles tiene un valor intrínseco para las partes en la negociación, aspecto que se ha tendido a dejar de lado en las teorías económicas sobre el GATT centradas en el problema de la relación de intercambio.[49] En segundo lugar, el artículo no se refiere al libre comercio como meta, sino sólo a "reducir sustancialmente" los aranceles.

Las disposiciones sobre subvenciones se encuentran en el artículo XVI del GATT y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. El artículo XI del GATT prohíbe el empleo de restricciones

47 Véase Barton y otros (2006), página 39.

48 Véase Finger (2005), página 30.

49 Algunos de los estudios recientes en que se ha tratado de explicar la diferencia entre los tipos consolidados y aplicados son los de Bagwell y Staiger (2005b) y Maggi y Rodríguez-Clare (2007).

cuantitativas – contingentes, licencias de importación, etc. – para limitar el comercio, y prescribe en cambio el empleo de derechos de importación, impuestos u otras cargas. Se podría aducir que el artículo XI tiene menos que ver con la liberalización que con la eficiencia[50], o incluso la transparencia. Pero hay poderosas razones para pensar que, al menos durante los primeros 10 años de existencia del GATT, la eliminación de restricciones cuantitativas fue un instrumento de importancia crítica para la liberalización del comercio. En los años inmediatamente posteriores a la guerra, los principales obstáculos al comercio internacional no eran los aranceles sino los contingentes, las prohibiciones a la importación y los controles cambiarios (véase la sección D). Al obligar a los gobiernos a renunciar a esas medidas, el GATT dio un gran impulso a la liberalización del comercio. Las consolidaciones arancelarias negociadas en las primeras rondas de negociaciones del GATT impidieron luego que los gobiernos anularan esas medidas de liberalización mediante aumentos de aranceles.

El Acuerdo sobre la Agricultura tenía por fin iniciar un proceso de reforma del comercio de productos agropecuarios, que consistía en reducciones progresivas de la ayuda y la protección a la agricultura. Los artículos 4, 6 y 8 del Acuerdo sobre la Agricultura tratan del acceso a los mercados, la ayuda interna y los compromisos en materia de competencia de las exportaciones, respectivamente.

Por último, en el artículo XIX del AGCS se pide a los Miembros de la OMC que entablen sucesivas rondas de negociaciones "con miras a lograr un nivel de liberalización progresivamente más alto" del comercio de servicios. Como en el caso del GATT, la meta no es el libre comercio, sino la liberalización progresiva.

La reciprocidad en el GATT/OMC también se ha debilitado, en el caso de los países en desarrollo, debido al principio del trato especial y diferenciado (en la sección D figura un análisis más detallado del trato especial y diferenciado que va más allá de su relación con la liberalización recíproca). La dilución de la reciprocidad causada por el principio del trato especial y diferenciado presenta dos aspectos. En primer lugar, se concede a los países en desarrollo un acceso no recíproco a los mercados mediante mecanismos como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En segundo lugar, en las rondas de negociaciones multilaterales se exige menos liberalización a los países en desarrollo que a los países desarrollados.

Si bien este examen se ha centrado principalmente en las reducciones arancelarias mutuas, es importante recordar que en el GATT la liberalización no sólo significa la reducción de esos aranceles, sino también su consolidación. Las partes contratantes en el GATT y los Miembros de la OMC han asignado tanta importancia al compromiso jurídico de no aumentar los aranceles por encima de un cierto nivel – y a la seguridad del acceso a los mercados que ello implica – como a la reducción de derechos. Los logros del GATT y la OMC en lo que respecta a la liberalización – gracias a la seguridad que implican las consolidaciones – y al aumento del acceso a los mercados como resultado de la reducción de la protección se analizan en más detalle en la sección D del presente informe.

ii) La liberalización recíproca en los acuerdos comerciales regionales

¿Cómo se aborda la liberalización del comercio en otros acuerdos comerciales, en particular en los acuerdos regionales? Dos cuestiones son particularmente pertinentes: cuán amplio es el alcance de la liberalización del comercio, y qué grado de liberalización recíproca se ha logrado.

En general, la liberalización va mucho más lejos en los acuerdos comerciales regionales (en la sección D se pasa revista a algunos de los estudios empíricos de esta cuestión). En la mayoría de esos acuerdos, el

[50] Existe un arancel cuyo resultado, en lo que respecta al volumen de importaciones, sería igual al de una restricción cuantitativa que, por ejemplo, limitara las importaciones a un determinado nivel Q. Si las curvas de la demanda y la oferta fluctúan, un arancel que en promedio permite un volumen Q de importaciones reduce el bienestar menos que una restricción cuantitativa.

objetivo es el libre comercio recíproco de bienes comerciables, meta más ambiciosa que "la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y los demás obstáculos al comercio" consignada en el Acuerdo sobre la OMC. Los datos empíricos disponibles parecen indicar que la eliminación de obstáculos al comercio de mercancías es sustancial, aunque ciertos sectores sensibles, como la agricultura y los textiles y el vestido, son excepciones importantes. Menos clara es la cuestión de cuán eficazmente se eliminan en dichos acuerdos los obstáculos al comercio de servicios.

Asimismo, el compromiso sobre el libre comercio es decididamente recíproco. El "trato especial y diferenciado" brilla por su ausencia en los acuerdos comerciales regionales, aunque los miembros de muchos de ellos son países tanto desarrollados como en desarrollo. Los obstáculos al comercio deben ser eliminados por todos los miembros, sean países en desarrollo o desarrollados. Por consiguiente, en este contexto la disminución de la reciprocidad en el acceso a los mercados es menor que en el plano multilateral.

b) Un análisis más amplio de la liberalización del comercio en el principio de la nación más favorecida

El principio de la nación más favorecida (NMF) estipula que cada Miembro debe conceder a los productos procedentes de todos los demás Miembros el mismo trato que concede a los de su asociado comercial más favorecido; en otras palabras, se prohíbe a los Miembros discriminar entre sus asociados comerciales. Así pues, si un país mejora los beneficios que ofrece a un asociado comercial, debe conceder el mismo trato "óptimo" a las importaciones de productos similares procedentes de todos los demás Miembros de la OMC a fin de que todos sean "más favorecidos". En el principio NMF, dada su preeminencia en las negociaciones comerciales multilaterales, suele considerarse uno de los "pilares" de la OMC.

Hasta aquí hemos hablado de la liberalización del comercio y de su razón de ser principalmente en relación con sólo dos países. Al aplicar en un contexto multilateral el dilema del prisionero que se plantea en una relación de intercambio bilateral, el análisis se complica, pero ello no invalida el argumento sobre la liberalización del comercio que se ha examinado en los párrafos precedentes: las reducciones arancelarias recíprocas facilitan el alivio mutuo de los efectos de las políticas comerciales de los gobiernos que sean perjudiciales para otros países.

Sin embargo, las razones por las que los gobiernos han decidido establecer un marco de negociación comercial multilateral basado en la liberalización no discriminatoria no se derivan fácilmente de ese argumento y por lo tanto requieren una explicación. ¿Por qué se han comprometido los gobiernos a brindar a todos los Miembros de la OMC las concesiones que han otorgado a un asociado comercial? ¿Qué beneficio obtienen al limitarse a sí mismos de este modo?

Esta subsección contiene una introducción al principio NMF, desde un punto vista histórico y teórico. Además, se analizan los argumentos en que se basan las excepciones a dicho principio previstas en el GATT, es decir, la posibilidad de concertar acuerdos comerciales regionales discriminatorios y de conceder un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

i) El principio NMF antes del GATT

La inclusión de cláusulas relativas al trato no discriminatorio en los acuerdos comerciales se remonta al siglo XII; la primera referencia a la "nación más favorecida" aparece a fines del siglo XVII.[51] El concepto de no discriminación emanó de la declinación del mercantilismo y del deseo de establecer vínculos entre tratados comerciales a través del tiempo y entre los Estados. Hasta la época en que se estableció el GATT, los tratos comerciales NMF bilaterales y plurilaterales se concertaban utilizando tanto la forma condicional de ese principio – según la cual las concesiones se otorgaban a cambio de una compensación adecuada – y la forma incondicional, según la cual las concesiones se otorgaban sin compensación

[51] Véase Comité de Finanzas de los Estados Unidos de América (1973), *The Most Favoured Nation*, Executive Branch GATT study, N° 9.

recíproca. El liberalismo que surgió y se extendió en Europa en la segunda mitad del siglo XIX condujo al empleo generalizado de la forma incondicional del principio NMF. Sin embargo, los Estados Unidos, cuya participación en el comercio internacional era relativamente reciente, retuvo en esa época la forma condicional. Después del fin de la primera guerra mundial hubo en Europa un considerable aumento de la demanda de exportaciones estadounidenses. Por lo tanto, en la década de 1920, los Estados Unidos reemplazaron su política NMF por el principio NMF incondicional a fin de inducir a otros países a actuar del mismo modo con respecto a los Estados Unidos y de reducir la discriminación contra las exportaciones estadounidenses. La versión contemporánea del principio NMF, consagrada en la jurisprudencia de la OMC por medio del artículo II del GATT y el artículo II del AGCS, desciende directamente de las cláusulas NMF de los acuerdos bilaterales entre los Estados Unidos y sus asociados comerciales.

El principio NMF también se aplica en numerosos tratados comerciales regionales. Es más, es importante hacer una distinción entre el principio NMF y el "multilateralismo", que, como señala Jackson (1997), a veces se confunden. El multilateralismo es un enfoque de las negociaciones internacionales que entraña la interacción de un gran número de naciones-Estados. En cambio, el concepto NMF es un principio que se aplica en las negociaciones independientemente de que éstas sean multilaterales, plurilaterales o bilaterales.

Varios autores han aducido que el principio NMF entraña beneficios estrictamente políticos. Por ejemplo, tanto Jackson (1997) como Pomfret (1997) sostienen que el comportamiento no discriminatorio alivia la tirantez que podría surgir si los países se vieran excluidos de los acuerdos comerciales. Es más, Pomfret (1997) señala que las frecuentes controversias entre los Estados Unidos y las naciones excluidas de sus acuerdos comerciales discriminatorios fue una razón por la que los Estados Unidos adoptaron la forma incondicional del trato NMF después de la primera guerra mundial. Además, Ghosh y otros (2003) sostienen que, al principio, la promoción de la cláusula NMF por los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se debió al deseo de impedir que los países en desarrollo recientemente independizados se vieran inducidos a adoptar un régimen comunista. Por lo tanto, el principio NMF puede considerarse un instrumento estratégico en las relaciones internacionales.

ii) La justificación económica del principio NMF

Entre los responsables de la formulación de políticas, son muchos los que están convencidos de que la disposición NMF también tiene una poderosa justificación económica. Este convencimiento se basa principalmente en la presunción de que la discriminación es intrínsicamente indeseable. En un mundo en que el libre comercio maximiza el bienestar general, los aranceles, sean discriminatorios o no, no tienen cabida. Por lo tanto, la cuestión de la eficiencia de los aranceles NMF sólo se plantea cuando nos apartamos de esa hipótesis.[52] En ese caso, no hay ningún argumento *a priori* que pueda aducirse en favor de la no discriminación como característica de los aranceles. Por ejemplo, tanto en los estudios sobre la tributación óptima y las organizaciones industriales en los trabajos sobre la discriminación en materia de precios se sugieren razones por las cuales la discriminación puede ser socialmente deseable.[53] En términos más generales, se podría aducir que es más obvio que la discriminación aumente el bienestar. El reemplazo de una política de no discriminación por una política que permita la discriminación elimina una limitación impuesta a la política arancelaria, y la optimización sujeta a menos limitaciones sólo puede dar por resultado mayores beneficios.

En cambio, Viner (1931) ya había señalado en la década de 1930 que incluso en circunstancias en que los aranceles discriminatorios eran convenientes, su administración era costosa debido a la necesidad de llevar cuenta del origen de los productos. Las normas conexas sobre la emisión de certificados de origen, los requisitos sobre los envíos directos y otros procedimientos administrativos pertinentes pueden imponer costos considerables a las empresas y a los gobiernos. Los costos tienden a ser más altos en el caso de los bienes que no se producen en una sola etapa, ya que para recibir un trato preferencial es necesario demostrar que un producto ha sido objeto de un grado suficiente de elaboración en el país

[52] Véase Horn y Mavroidis (2001).

[53] Por ejemplo, para que un arancel de aduanas fuera óptimo habría que discriminar entre asociados comerciales sobre la base de las diferencias en la elasticidad de la oferta de sus exportaciones.

asociado. En cambio, en el régimen de la nación más favorecida, no es necesario llevar cuenta del origen de los productos. Al simplificar los procedimientos aduaneros, este régimen reduce sustancialmente los costos administrativos y en materia de información.

Además, Horn y Mavroidis (2001) sostienen que el principio NMF hace que los responsables de la formulación de políticas estén menos expuestos a la influencia de los productores, ya que aparentemente la existencia de políticas comerciales más "específicas" aumenta las posibilidades de que los grupos de intereses especiales influyan en la determinación de los aranceles. Algunos autores, como Grossman y Maggi (1997) e Irwin (2002), sostienen que la adhesión a una determinada política comercial no sólo impide que las minorías políticamente poderosas subviertan la política del Estado a expensas de las minorías políticamente débiles sino que también reduce los incentivos para el cabildeo político y el consiguiente despilfarro de recursos.

Un sólido argumento en favor del principio NMF procede de Bagwell y Staiger (1999a, 2002), que destacan que dicho principio es necesario para que los gobiernos emprendan el proceso de negociación mutuamente beneficioso que se describe más arriba. En las secciones anteriores se ha demostrado que la reciprocidad es un pilar fundamental del GATT, ya que neutraliza los efectos de la liberalización del comercio en la relación de intercambio y de ese modo permite a los gobiernos eliminar aranceles y reducir las distorsiones que éstos causan. Un elemento clave de este enfoque es que los efectos perjudiciales de la política comercial se hacen sentir solamente a través de los precios mundiales. Bagwell y Staiger (1999a, 2002) aducen que, de no existir el principio NMF, las políticas comerciales de los gobiernos también influirían en los precios locales. En consecuencia, sostienen que la cláusula NMF limita los efectos transfronterizos de la política comercial en los precios mundiales y de ese modo facilita la liberalización recíproca. Cuando se viola la cláusula NMF, se socava el principio de reciprocidad y disminuye la eficacia de la OMC. En un entorno discriminatorio, lo que preocupa a los gobiernos no es sólo el volumen total de importaciones (es decir, el precio mundial), sino también el porcentaje relativo de importaciones procedentes de cada país proveedor (es decir, el precio local en el extranjero) que ingresan en el país con un arancel diferente, lo cual implica diferencias en los ingresos arancelarios. Esto genera externalidades para los precios locales que limitan la capacidad de actuar con reciprocidad en la relación de intercambio. Al obligar a los gobiernos a conceder el mismo trato a todos sus asociados comerciales, el principio de NMF elimina la necesidad de que los gobiernos tengan en cuenta los porcentajes relativos de las importaciones al tomar decisiones; por lo tanto, los precios mundiales son el principal factor de interés. De ese modo se restablece el incentivo para que los gobiernos se dediquen de lleno a las medidas de liberalización recíproca.

Además, Bagwell y Staiger (2002) han aducido que el principio NMF, en combinación con la reciprocidad, aumenta la estabilidad del sistema comercial multilateral. Ese argumento se basa en la posibilidad de que los Miembros de la OMC vuelvan a negociar las consolidaciones convenidas en una ronda anterior, como se prevé en el artículo XXVIII del GATT. Sin embargo, el acuerdo impone ciertos límites a lo que puede conseguirse mediante la renegociación. El país que deseara retirar sus concesiones debería ofrecer una compensación a las partes afectadas, en forma de concesiones sobre otros bienes sobre una base NMF, a fin de que esas partes se vieran plenamente compensadas.[54] Si las partes no pueden ponerse de acuerdo sobre esa compensación, los Miembros afectados pueden tener derecho a tomar contramedidas retirando concesiones "sustancialmente equivalentes" que hayan otorgado antes. Los análisis teóricos han mostrado que el principio NMF y este último tipo de reciprocidad pueden combinarse para impedir que los acuerdos iniciales vuelvan a renegociarse. Pero, como se muestra en los párrafos siguientes, el principio NMF tiene efectos bastante complejos en el comportamiento estratégico de los negociadores y en la eficiencia de los resultados negociados.

El principio NMF y el proceso de negociación

Si bien los razonamientos expuestos en los párrafos precedentes parecen indicar que el principio NMF es un elemento indispensable para facilitar las negociaciones comerciales multilaterales, se ha opinado que

[54] Bown (2004) verifica empíricamente en qué medida ocurre en la vida real esta forma de reciprocidad.

ese principio también influye en el proceso de negociación propiamente dicho. Se dan tres efectos que pueden ocurrir simultáneamente: la elusión de la erosión de concesiones, la resistencia y los beneficios sin contrapartida. De estos tres, sólo el efecto de elusión de la erosión de concesiones redunda en beneficio de las negociaciones multilaterales. Aunque es concebible que el resultado neto de estos tres efectos sea negativo, es importante subrayar que los razonamientos antes expuestos implican que el proceso de las negociaciones comerciales multilaterales requiere en primer lugar la existencia del principio NMF.

Las razones de la erosión de concesiones han sido analizadas por varios autores.[55] Supongamos que los países A y B convienen en liberalizar su comercio mediante concesiones arancelarias recíprocas. Si tienen libertad para discriminar entre asociados comerciales, uno de ellos – por ejemplo, el país B – puede posteriormente concertar otro trato con un tercer país, C, otorgándole concesiones aún mayores. En este caso, los beneficios iniciales obtenidos por el país A se reducen al desviarse el comercio hacia el país C. Previendo esta posibilidad, el país A estaría dispuesto a ofrecer menos en la negociación inicial, con lo cual se reducirían las posibilidades de concertar tratos comerciales. El principio NMF limita las posibilidades de desviación de las concesiones de dos maneras distintas.[56] En primer lugar, cuando se estipula que el país B debe actuar de manera no discriminatoria hacia el país A, se asegura que el acceso al mercado que ha negociado el país A no se conceda totalmente a uno de sus competidores en una etapa posterior. En segundo lugar, si el país C está obligado por el principio MNF, toda concesión que éste ofrezca al país B debe otorgarla a todos los competidores de ese país. En consecuencia, cualquier trato comercial negociado por el país B equivaldrá simplemente a una mayor liberalización recíproca. Esto elimina, para el país B, el incentivo de negociar tratos consecutivamente y por lo tanto lo induce a concertar un trato óptimo en primer lugar.[57]

Los efectos de "resistencia" y "beneficios sin contrapartida" socavan las negociaciones comerciales porque dan a los países incentivos para no negociar a fin de retener ventajas que puedan utilizar en el futuro (en el caso del efecto de resistencia) o de percibir los beneficios de concesiones no recíprocas a través de los tratos comerciales NMF de otros países (en el caso de los beneficios sin contrapartida).

El efecto de resistencia se produce cuando en el marco de las negociaciones multilaterales se concluyen acuerdos consecutivos. Por ejemplo, consideremos un caso en el que los países A y B entablan inicialmente conversaciones sobre posibles medidas de liberalización recíproca, pero en el que el país A prevé que más adelante emprenderá conversaciones similares con un país de mayor tamaño (C). La cláusula NMF estipula que toda concesión con respecto al acceso a los mercados otorgada a un asociado en las negociaciones iniciales debe brindarse automáticamente a cualquier otro asociado con el que se negocie en el futuro; por lo tanto, las concesiones del país A al país B se otorgarían automáticamente al país C. En ese contexto, es posible que el país A ofrezca pocas concesiones iniciales al país B para mantener una posición más fuerte en sus negociaciones subsiguientes con el país C.[58] Esto impide que se concierten tratos comerciales en cada etapa y por lo tanto limita los posibles aumentos del bienestar, desde el punto de vista de cada país y también desde una perspectiva global. Jackson (1997) sostiene que el principio del todo único establecido en la Ronda Uruguay (y que sigue siendo parte de la Declaración Ministerial de Doha) reduce los incentivos para que los países se resistan asegurando que, en el curso de una ronda determinada, los tratos se concluyan en forma simultánea y sean aceptados universalmente. Sin embargo, Bagwell y Staiger (2004a) observan que, en la práctica, en las conversaciones multilaterales la mayoría de las cuestiones son negociadas por un subgrupo de países y que, debido a los cambios dinámicos del nivel de desarrollo económico y a la adhesión de nuevos miembros, es habitual que un país entable negociaciones sobre un producto con un país, habiendo celebrado previamente negociaciones sobre ese mismo producto con otro país. Por lo tanto, concluyen que las negociaciones secuenciales es la modalidad prevaleciente y que los perjuicios que puede causar la resistencia inducida por el principio NMF son considerables.

55 Véase Ethier (2004), Schwartz y Sykes (1997) y Bagwell y Staiger (2004a).

56 Véase algunos modelos de la desviación de concesiones en Ethier (2004) y Bagwell y Staiger (2004a).

57 Bagwell y Staiger (2005b) sostienen que el principio NMF no basta para eliminar la erosión de concesiones. Demuestran que sólo lo logra en combinación con una condición de reciprocidad, y que, conjuntamente, ese principio y la reciprocidad también eliminan el efecto de los "beneficios sin contrapartida".

58 Este punto se examina en Bagwell y Staiger (2004a).

El argumento de "los beneficios sin contrapartida" se conoce desde hace tiempo y ha sido objeto de considerable atención en los estudios sobre el tema.[59] Básicamente, los argumentos en que se basa esta objeción al principio NMF emanan del hecho de que los países que se muestran renuentes pueden beneficiarse de concesiones no recíprocas cuando otros países con ideas afines siguen adelante con un trato comercial a pesar de su renuencia a participar. Por ejemplo, consideremos de nuevo el caso de los países A, B y C. Si los países B y C decidieran concertar un trato basado en el principio NMF, pero el país A optara por no participar, A se beneficiaría de las concesiones que B y C se ofrecieran el uno al otro con arreglo al principio NMF, pero por su parte no se vería obligado a hacer concesiones equivalentes. El trato NMF demoraría el proceso de liberalización comercial y los países estarían en peor situación que si hubieran optado por liberalizar su comercio sin dicho trato.

Algunos economistas han planteado argumentos teóricos que atenúan las posibles repercusiones negativas del efecto de los beneficios sin contrapartida inducido por el trato NMF. Por ejemplo, se ha opinado que la posibilidad de beneficiarse sin dar nada a cambio creada por el trato NMF sirve para amortiguar los efectos de las asimetrías de poder entre las partes que negocian entre sí y da lugar a una distribución más equitativa de los beneficios de la liberalización del comercio.[60] Otros no consideran que, en la práctica, el efecto de los beneficios sin contrapartida inducido por el trato NMF sea pertinente Ludema (1991), por ejemplo, presenta un modelo en el que los países pueden concertar acuerdos siempre y cuando otras partes concierten acuerdos análogos. Esta característica, según el autor, concuerda bien con los procedimientos de ratificación que emprenden los gobiernos antes de aceptar tratos comerciales. En esas condiciones, la decisión de un país de aprovecharse de la situación causaría una interrupción temporal de las negociaciones. Si los factores de descuento son suficientemente altos, los países optan por no explotar una situación de equilibrio porque la postergación de las medidas de liberalización es un factor de disuasión eficaz.

Sin embargo, los estudios empíricos existentes indican que es muy posible que el efecto de los beneficios sin contrapartida haya causado en otras épocas una desaceleración del proceso de liberalización del comercio. Por ejemplo, Finger (1979) analiza las concesiones arancelarias durante las primeras seis rondas del GATT y observa que, para eludir el principio NMF, los países negociaron sobre la base de descripciones muy precisas de productos, de modo que por lo general las concesiones se otorgaban a los asociados en las negociaciones y no a terceros que pudieran sacar algún provecho sin ofrecer nada a cambio. En un estudio de los aranceles existentes en los Estados Unidos antes de la Ronda Comercial de Tokio realizado por Lavergne (1983) se comprobó que los aranceles eran siempre más altos en el caso de los bienes producidos predominantemente por países en desarrollo. Tras tener en cuenta los factores políticos, Lavergne (1983) interpretó este hecho como prueba de que los Estados Unidos estaban tomando menos medidas de liberalización para no tener que otorgar concesiones NMF a países que se aprovecharan de la situación. Esta constatación ha sido corroborada recientemente por Ludema y Mayda (2005), que comprueban que los aranceles de los Estados Unidos son más bajos en el caso de bienes respecto de los cuales ellos mismos, y su asociado en las negociaciones, tienen una participación mayor en el mercado, es decir, cuando es menor el número de países que pueden beneficiarse sin dar nada a cambio. Los autores aducen que esto prueba que el efecto de los beneficios sin contrapartida en las negociaciones de la OMC es significativo.

Si este problema se agudiza, se puede modificar la estructura de las negociaciones de varias maneras para tratar de reducirlo. Una posibilidad es que los países abandonen las negociaciones sobre concesiones relativas a productos específicos y en cambio convengan en que cada uno ha de ofrecer reducciones arancelarias de conformidad con una fórmula mutuamente convenida.[61] En este caso se plantea la dificultad de que las reducciones de carácter general no permiten aprovechar los beneficios políticos conjuntos derivados de un conjunto de concesiones más sutil y preciso. Sin embargo, Hoda (2001) observa que en otras épocas los

[59] Viner (1924, 1931, 1936) fue uno de los principales autores que reconoció desde un principio el problema de "los beneficios sin contrapartida"; Johnson (1965) construyó el primer modelo formal. Véanse más detalles en Baldwin y Murray (1977) y Baldwin (1987).

[60] Véase Caplin y Krishna (1988, sección 6) y Ludema (1991).

[61] En las Rondas de Tokio y Kennedy se empleó un enfoque basado en una fórmula, y ése parece ser el criterio preferido en las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas que se celebran actualmente en el marco de la Ronda de Doha.

países se han apartado considerablemente de la fórmula basada en productos específicos y que algunos la han descartado totalmente. Cuanto más se apartan los países de la fórmula con sus listas de excepciones relativas a productos específicos, más frecuente es el problema de los beneficios sin contrapartida.

Este razonamiento parece indicar que, si bien el principio NMF puede ser un elemento indispensable para la celebración de negociaciones comerciales multilaterales, el resultado neto de su efecto subsiguiente en el proceso de negociación es ambiguo. No obstante, varios autores han aventurado distintos argumentos en favor de dicho principio, que por lo general están centrados en los aumentos de la eficiencia resultantes de la liberalización no discriminatoria del comercio.

Beneficios del principio NMF no basados en la negociación

En la mayoría de los casos, los exámenes teóricos de los efectos del principio NMF en la eficiencia están basados en modelos en los que se parte del supuesto de que los mercados mundiales no se caracterizan por una competitividad perfecta. Imaginemos un mundo en que existen tres países y en el que uno de ellos importa un bien de los otros dos. En cada país exportador, una sola empresa produce y exporta el bien en cuestión. Por lo tanto, esas empresas tienen una posición dominante en el mercado y la aprovechan extrayendo rentas de los consumidores del país importador. El gobierno de este país puede entonces decidir que captará parte de esas rentas por medio de aranceles.

Si una de las empresas es más productiva que la otra, surge un incentivo para discriminar. La empresa más productiva percibirá una renta mayor y el gobierno del país importador deseará imponerle aranceles más altos ya que de ese modo sus ingresos arancelarios aumentarán. En lo que respecta a la distribución de la producción mundial, esto causa ineficiencias, porque se "penaliza" a la empresa más eficiente y la producción aumenta en la empresa, menos eficiente, del otro país exportador.[62]

En esa situación, el principio NMF haría que fuera imposible para el país importador discriminar entre productores con distintos niveles de eficiencia, y el mundo acabaría teniendo una estructura de producción eficiente. Sin embargo, no todos los países saldrían beneficiados en virtud de ese principio. Es más, sólo se beneficiaría el país que tuviera la empresa exportadora más eficiente. El otro país exportador saldría perdiendo, ya que habría deseado un trato preferencial del país importador. Este último también saldría perdiendo, ya que habría preferido extraer rentas más altas del exportador más eficiente.

Así pues, esta hipótesis nos brinda una posible explicación de por qué los países desearían concertar acuerdos comerciales preferenciales o regionales, concepto que se analiza en detalle más adelante. Por consiguiente, se ha aducido que para que los gobiernos convengan en incluir una norma NMF en el marco utilizado para la liberalización comercial multilateral, dicho marco debería prever excepciones o ir acompañado de algún mecanismo de transferencia que compensara a quienes salieran perdiendo con la aplicación de esa norma. En particular, se ha interpretado que el modelo arriba descrito representa una situación hipotética en la que intervienen un país importador industrializado, un país exportador industrializado y un país exportador menos adelantado y menos eficiente. En este contexto, el país industrializado eficiente es el que resultaría favorecido por el principio NMF, ya que se beneficiaría de una reducción relativa de los aranceles sobre sus exportaciones. El principio NMF no beneficia a los exportadores de los países en desarrollo; por lo tanto, se podría decir que los argumentos arriba expuestos justifican hasta cierto punto el otorgamiento de concesiones no recíprocas a esos países (en este contexto, por el país industrializado importador). El mismo razonamiento se puede aplicar también para justificar los pagos adicionales, como la ayuda para el comercio, a fin de que los países en desarrollo estén más dispuestos a aceptar el principio NMF.[63]

[62] Véase Hwang y Mai (1991). Gatsios (1991), que construye un modelo similar al de Hwang y Mai (1991), considera la misma estructura de producción pero incorpora la posibilidad de que los gobiernos de los países exportadores subvencionen las exportaciones. Los resultados son prácticamente idénticos en el caso de los países que adoptan medidas activas de política, ya que el gobierno del país importador procurará extraer la mayor renta posible de los productores cuyos costos son más bajos imponiendo un arancel más elevado a las importaciones del país correspondiente. Saggi (2004) amplía el análisis considerando una estructura de producción y de mercado más compleja en la que el comercio tiene lugar entre ramas de producción y el mercado mundial es oligopolístico.

[63] Véase Gatsios (1991).

Sin embargo, la simple ampliación de la hipótesis arriba expuesta produce resultados diferentes y en particular predice que el principio NMF beneficia a todos. Añadiendo una etapa previa al modelo descrito, se puede demostrar que el principio NMF ayuda a resolver el problema de la incoherencia cronológica. Imaginemos una situación en que las empresas exportadoras deciden el monto de una inversión que les permitiría reducir los costos antes que los asociados comerciales determinen sus aranceles. Las empresas saben que cualquier ventaja competitiva que obtengan como resultado de sus inversiones desaparecerá *ex post* debido a los impuestos de los países importadores. Se puede demostrar que, en consecuencia, las empresas hacen menos inversiones para reducir los costos que si tuvieran la garantía de que los impuestos serían iguales para todas las empresas, independientemente de su nivel de productividad. En situaciones como estas, el principio NMF limitaría la capacidad de los países importadores de gravar las inversiones *ex post* y asimismo aumentaría el bienestar de esos países, ya que éstos aprovecharían las reducciones de los costos y las consiguientes rebajas de los precios de importación.[64]

En modelos económicos más complicados que comprenden tres países, se puede considerar que la disposición NMF es una vía de escape para eludir el dilema del prisionero creado por la discriminación arancelaria. Cuando son tres los participantes, es racional discriminar entre dos asociados comerciales, pero en ese caso, como consecuencia de las interacciones estratégicas resultantes, la situación de cada uno de los tres participantes empeorará más si hay discriminación. Si, por ejemplo, en el país A, los consumidores prefieren los bienes procedentes del país B a los del país C, tendría sentido que el gobierno del país A impusiera a las importaciones del país B un arancel más alto que a las del país C si su objetivo fuera maximizar sus ingresos arancelarios. Pero esa política no sería beneficiosa para los consumidores y en última instancia la situación de cada país empeoraría. El principio NMF aseguraría un resultado global más favorable, porque limitaría la capacidad del gobierno de extraer rentas de los consumidores que valoran más los productos importados.[65]

Además, el principio NMF puede aumentar la confianza en los compromisos asumidos por los gobiernos en el plano interno. En los estudios de economía política sobre la concertación de acuerdos comerciales preferenciales se señala que, en ausencia del principio NMF, los grupos de intereses especiales pueden ejercer presión suficiente sobre los gobiernos de sus respectivos países para inducirlos a concertar un acuerdo preferencial que sea beneficioso para ellos pero perjudicial para el bienestar nacional.[66] Aunque en una situación ideal el gobierno probablemente se negaría a participar en tal acuerdo, no puede hacer caso omiso de los votos que perdería al contrariar a esos grupos. La adhesión a la cláusula NMF dificulta mucho más la concertación de acuerdos en esas circunstancias. Por lo tanto, el gobierno puede aducir buenos motivos para no ceder a las exigencias de los grupos de presión sobre la cuestión de la concertación de esos acuerdos. En consecuencia, la cláusula NMF permite a los gobiernos aplicar políticas tendientes a maximizar el bienestar nacional y evitar verse dominados por esos grupos.

c) Excepciones al principio de la nación más favorecida

A pesar de su papel fundamental en el GATT/OMC, el principio NMF tiene excepciones. En esta parte del informe se examinan dos excepciones importantes: la que se hace en el caso de los acuerdos comerciales regionales (ACR) y la que se concede a los países en desarrollo en la forma de trato especial y diferenciado. De conformidad con el carácter conceptual de la sección C, aquí se explican las razones de las excepciones y se exponen los argumentos en su contra. En la sección D del informe se explica cómo la excepción regional y la excepción por trato especial y diferenciado han evolucionado a lo largo del tiempo en el sistema multilateral de comercio.

64 Véase Choi (1995). Véase en To (1999) otro modelo de incoherencia cronológica, en el que la incoherencia es resultado de los impuestos aplicados a los consumidores internos en períodos futuros.

65 Véase Caplin y Krishna (1988, sección 3).

66 Véase Grossman y Helpman (1995), Levy (1997) y Krishna (1998).

i) Los acuerdos comerciales regionales como excepciones al principio NMF

Una excepción notable del principio NMF en el GATT/OMC es la reconocida a las uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Está contemplada en el artículo XXIV del GATT y ha regido desde el comienzo mismo del GATT (véase la sección D, donde se reseñan los antecedentes de ese artículo). No es el único instrumento jurídico que se utiliza para hacer excepciones. La cláusula de habilitación y el artículo V del AGCS también prevén excepciones del trato NMF en el caso de las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio.

¿Por qué reconoce el GATT esta excepción a los acuerdos comerciales regionales? En su defensa se pueden presentar dos argumentos. El primero es que los acuerdos comerciales regionales pueden contribuir al crecimiento del comercio mundial.[67] El segundo es que, al permitir la liberalización del comercio regional, esos acuerdos preferenciales funcionan como elementos impulsores de una mayor liberalización al nivel multilateral. ¿En qué medida demuestra la teoría económica la validez de esos argumentos?

Efectos de bienestar de la creación de comercio y de la desviación del comercio

En primer lugar, hay que aclarar que el indicador correcto que se ha de aplicar para evaluar el impacto de la concertación de un ACR es el efecto de bienestar de los ACR y no la expansión del comercio mundial. La reducción de los obstáculos al comercio intrarregional lo estimulará, y el comercio entre los miembros aumentará (creación de comercio). En la medida en que, merced a ese aumento del comercio, las importaciones sustituyan a productos nacionales más caros, la eficiencia económica aumentará. Sin embargo, parte del aumento del comercio intrarregional se puede producir a expensas del comercio procedente de fuentes más baratas de fuera de los ACR (desviación del comercio). En el recuadro 8 se analizan estos conceptos en forma más detallada. Un país puede verse perjudicado al tener que pagar un precio más alto, en términos de exportaciones, por las mercancías que ahora recibe de su interlocutor en el ACR. Por consiguiente, la expansión del comercio mundial puede no ser el criterio correcto para aplicar a los ACR, porque no toda la expansión del comercio entre los participantes en el ACR es siempre deseable. Si el comercio adicional entre las partes es resultado de una desviación del comercio, un país puede sufrir una pérdida de bienestar. Que un país se beneficie o se perjudique por participar en un ACR dependerá del balance entre el efecto de creación de comercio y el efecto de desviación del comercio del ACR. Si los aumentos del bienestar son mayores o no que las pérdidas pasa a ser entonces una cuestión empírica.

Recuadro 8: Creación de comercio y desviación del comercio

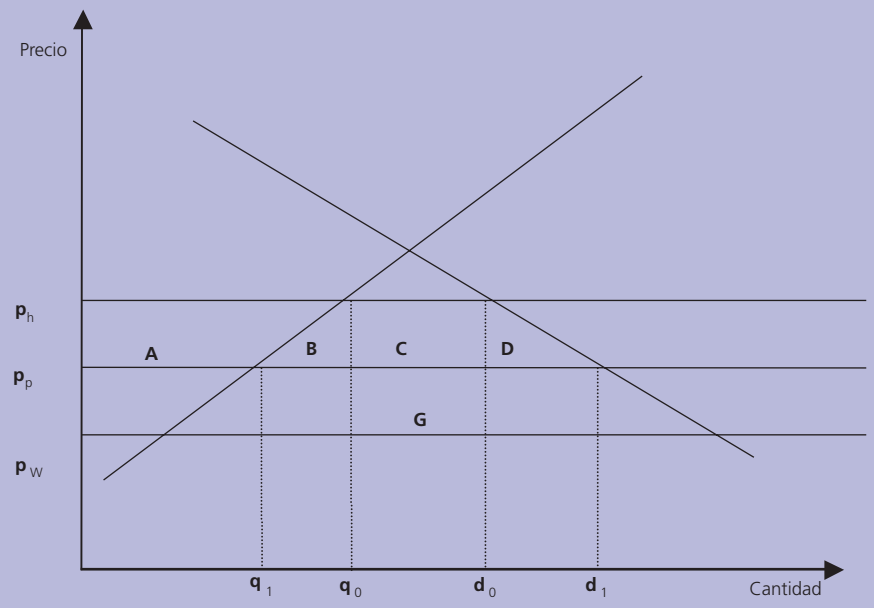
Viner (1950) introdujo los conceptos de "creación de comercio" y "desviación del comercio" en el análisis económico de los acuerdos comerciales preferenciales. Desde entonces, esos conceptos son la forma habitual de analizar los efectos estáticos de los acuerdos preferenciales. Sin embargo, hay una diferencia entre la forma en que Viner definió inicialmente esos conceptos y la interpretación actual de "creación de comercio" y "desviación del comercio". Viner se ocupó exclusivamente de los efectos de una unión aduanera sobre la producción. Definió la creación de comercio como el desplazamiento de la producción interna por las importaciones procedentes de otros miembros de la unión aduanera y sostuvo implícitamente que esto era conveniente desde un punto de vista económico porque la producción se desplazaba de los productores nacionales caros a los interlocutores de menor costo de la unión aduanera. La desviación del comercio era el desplazamiento del origen de las importaciones, de un país no miembro más barato a un país miembro de la unión aduanera más caro, lo cual para Viner no era conveniente porque la producción se desplazaba de países donde los costos eran bajos a países donde eran más altos.

[67] En realidad, en el preámbulo del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 se declara que la excepción al principio NMF refleja el reconocimiento por parte de los Miembros de la OMC de "la contribución a la expansión del comercio mundial que puede hacerse mediante una integración mayor de las economías de los países que participan en tales acuerdos".

Comenzando con Lipsey (1957), se consideró que, para analizar el bienestar, era necesario tener en cuenta los efectos de la unión aduanera sobre el consumo. Esto significaba que lo que para Viner era una unión aduanera que únicamente desviaba el comercio, de todos modos podía aumentar el bienestar, si se tenía en cuenta el impacto del mayor comercio en el excedente de los consumidores. El análisis de equilibrio parcial de Johnson (1960) de los efectos de una unión aduanera probablemente representa la versión más contemporánea de la interpretación de estos conceptos. El análisis de equilibrio parcial de esos conceptos se ilustra a continuación.

Supongamos que hay tres países, uno de los cuales, el país de base (H), es pequeño en comparación con el interlocutor comercial (P) y el resto del mundo (W). Ese país se enfrenta con una oferta infinitamente elástica a los precios p_p y p_w; es decir que, a esos precios, H puede importar cualquier cantidad que exija su demanda, pero no puede influir sobre el precio. Se supone que, antes de celebrar un acuerdo de libre comercio (ALC), H tiene un arancel no discriminatorio *ad valorem* τ sobre las importaciones. Supongamos que W es la fuente más barata de oferta externa, antes del acuerdo comercial regional. Entonces, H importa d_0-q_0 al precio $p_h=p_w(1+\tau)$.

Supongamos ahora que los países H y P celebran un ALC. El país H importará ahora de P, porque p_p es menos que p_h (el precio que tendría que pagar por las importaciones de W, dado que los aranceles para el resto del mundo no cambian). Los consumidores pagarán ahora p_p y las importaciones aumentarán a d_1-q_1. Como resultado del ALC, las importaciones totales aumentan en q_0-q_1 más d_1-d_0 y los precios internos se reducen. Los consumidores salen ganando porque pueden consumir una cantidad mayor a un precio más bajo (el área A+B+C+D representa esa ganancia). Los productores salen perdiendo (área A) y el gobierno pierde ingresos por aranceles (área C+G). El área B+D representa el aumento de bienestar que es resultado del efecto de creación de comercio del ALC. El área G representa la pérdida de bienestar causada por el efecto de desviación del comercio del ALC. También se puede considerar que el área G representa el costo adicional de importar d_0-q_0 del interlocutor comercial de precio más alto (p_p) en lugar del mercado mundial más barato (p_w). Los efectos generales de bienestar de un ALC dependerán de la diferencia entre el aumento del bienestar producido por la creación de comercio (áreas B+D) y la disminución del bienestar producida por la desviación del comercio (área G). En este ejemplo, el ALC aumenta el comercio general pero su efecto en el bienestar es ambiguo (puede haber disminuido o aumentado o no haber variado).



Hay una tendencia a sobrestimar los efectos de creación de comercio de un acuerdo comercial preferencial. En el caso de los acuerdos de libre comercio, por ejemplo, donde los aranceles externos pueden ser diferentes, a menudo se imponen normas de origen para impedir que las importaciones procedentes de terceros países se encaucen a través del miembro del ACR que tiene el arancel externo más bajo. Solamente las mercancías que tienen un determinado porcentaje de contenido nacional tienen derecho a recibir un trato arancelario preferencial. Estos requisitos en materia de origen aumentan el costo al que los productores de un país participante en el ACR tienen que hacer frente para aprovechar los aranceles preferenciales. Además de limitar el posible efecto de creación de comercio del ACR, crean distorsiones en toda la economía induciendo a los productores a dejar de lado la opción más económica. La disponibilidad de preferencias arancelarias da a los productores el incentivo de usar insumos producidos en países participantes en el acuerdo de comercio preferencial y no en países no pertenecientes a ese bloque. Krueger (1997) y Krishna y Kruger (1995) han destacado el posible uso de las normas de origen como medio de protección. Incluso cuando los aranceles entre los países asociados en un ACR se rebajan, las normas sobre contenido pueden formularse de manera tal que una rama de producción reciba en la práctica una protección efectiva mayor que la anterior a la celebración del ACR.

¿Cuáles son los factores que probablemente influyan en la intensidad de los efectos de creación y desviación del comercio? Si todos los demás factores se mantienen constantes, cuanto más bajo sea el nivel inicial de los aranceles NMF de los países que conciertan un ACR, menores serán los riesgos de que la desviación del comercio provoque una pérdida de bienestar. También se ha sostenido que un acuerdo de libre comercio tiene tantas más probabilidades de aumentar el bienestar cuanto mayor sea la proporción del comercio entre los miembros y menor la proporción con el mundo exterior (Lipsey, 1960). Esto ha dado lugar a la hipótesis de los "interlocutores comerciales naturales", la idea de que hay países que, por su contigüidad geográfica o por el bajo costo del transporte, inexorablemente harán una parte desproporcionada del comercio entre sí, por lo cual un acuerdo comercial preferencial entre ellos probablemente aumente el bienestar (Wonnacott y Lutz, 1989). Krugman (1991) ha sostenido que, aunque el argumento teórico en contra de los ACR sea fuerte, en la práctica la pérdida de bienestar será pequeña si los miembros del ACR son interlocutores comerciales naturales. Del mismo modo, Summers (1991) asignó importancia crucial al hecho de que los miembros de los bloques comerciales sean interlocutores comerciales naturales o no. Sin embargo, en el que quizás sea el único estudio en el que hasta ahora la hipótesis se ha puesto a prueba empíricamente, Krishna (2003) no pudo encontrar apoyo para la hipótesis de los interlocutores comerciales naturales en el caso de los Estados Unidos y los ALC en los que son parte.

Más allá de los miembros del bloque comercial, la concertación de un ACR se hará a expensas de los países que no son partes, los cuales resultarán perjudicados por la desviación del comercio y por el deterioro de sus relaciones de intercambio. La expansión del comercio en el marco del ACR puede producir una disminución de la demanda de las exportaciones de los países no miembros de tal magnitud que los precios de esas mercancías de exportación disminuyen en los mercados mundiales. Chang y Winters (2001) proporcionan datos que confirman este efecto en esos países excluidos. Hay medidas que los países que conciertan un ACR pueden tomar para asegurar que los no miembros no salgan perjudicados. En el caso concreto de las uniones aduaneras, donde los miembros adoptan un arancel externo común, es posible preservar el bienestar de los no miembros al nivel anterior si los aranceles externos se eligen de modo que el volumen del comercio entre los no miembros y los miembros de la unión aduanera no cambie (teorema de Kemp-Wan, 1976; 1986). Véase el recuadro 9, a continuación, donde se explica el teorema de Kemp-Wan. Sin embargo, éste es sólo un resultado "posible". Demuestra la existencia de un arancel externo que deja a los países que no son miembros de la unión aduanera en una situación tan buena como la que tenían antes, pero no garantiza que los miembros de la unión aduanera seguirán realmente ese camino.

Recuadro 9: Explicación del teorema de Kemp-Wan

El teorema de Kemp-Wan (1976, 1986) presenta un conjunto de condiciones suficientes para que la concertación de un acuerdo comercial preferencial aumente el bienestar de los miembros sin reducir el de los que no son miembros. El teorema de Kemp-Wan se formuló en el contexto de una unión aduanera, que tiene un arancel externo común. El presente análisis se concentra en la segunda parte del teorema, para ilustrar cómo es posible que los no miembros queden protegidos de los efectos perjudiciales de la creación de una unión aduanera.

La lógica en que se basa el teorema es sencilla. El resto del mundo no resulta perjudicado por el establecimiento de una unión aduanera si no hay un cambio consiguiente en el volumen de su comercio (y, por lo tanto, en la relación de intercambio) con la unión aduanera.

Consideremos la estructura del comercio prevaleciente antes del establecimiento de la unión aduanera. Para cada producto, calcúlese el total del comercio de los miembros con el resto del mundo. En algunos productos, los miembros serán exportadores netos y, en otros, importadores netos. La eliminación de los aranceles entre los miembros de la unión aduanera establecerá un nuevo equilibrio económico, un conjunto nuevo de precios internos (indicados por el vector p^) y cantidades (producción y consumo). Si las autoridades no toman ninguna otra medida, es probable que el nuevo equilibrio produzca una expansión del comercio dentro de la unión aduanera que será a expensas de los no miembros. Sin embargo, el arancel externo común se puede ajustar de modo que para cada producto el comercio de la unión aduanera con el resto del mundo no cambie.

¿Cómo estamos seguros de que siempre se pueden hacer esos ajustes en el arancel externo común? Ésta es la contribución del teorema. Supongamos que los niveles de esas exportaciones netas e importaciones netas anteriores a la constitución de la unión son parte de las características iniciales de la unión aduanera. Luego, a los fines del análisis, consideremos que la unión aduanera, con sus características iniciales, es una sola economía cerrada. Entonces es posible recurrir a las condiciones de Arrow-Debreu (1954) que garantizan la existencia de un conjunto de precios (indicados por el vector p*) que serán el equilibrio general de esta economía cerrada, es decir que para cada mercado, la oferta coincidirá exactamente con la demanda. En vista de la forma en que se han definido las características iniciales de esta economía, este conjunto de precios estará de acuerdo con la estructura del comercio prevaleciente antes de la creación de la unión aduanera. Dado que este equilibrio general de la economía cerrada existe siempre, lo mismo tiene que suceder con el arancel externo común que preserve el comercio de la unión aduanera con el resto del mundo. Este arancel externo común se calcularía tomando la diferencia entre los precios internos reales prevalecientes después del establecimiento de la unión aduanera y los precios de equilibrio general de la economía cerrada hipotética antes descrita. Entonces, si para un producto j, p^(j) es mayor que p*(j), es preciso rebajar el arancel externo común para ese producto.

Además de estas consideraciones estáticas sobre el bienestar, en los estudios económicos también se ha examinado la interacción dinámica del regionalismo y el multilateralismo. Según una corriente de opinión, la liberalización del comercio preferencial en última instancia genera apoyo para la liberalización a nivel multilateral (teoría de los incentivos). En cambio, otra corriente adopta la posición contraria, es decir, que el regionalismo es perjudicial para el multilateralismo (teoría de los obstáculos). En la sección D del presente informe se examinan estas ideas y los datos empíricos correspondientes a cada una de estas posiciones.

Algunas conclusiones

Una de las principales excepciones al principio NMF en el GATT y la OMC es la otorgada a las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio. Esta permisividad explica en parte por qué se han celebrado tantos ACR desde mediados del siglo XX. Al parecer hay dos motivos para esta excepción. Uno es que, porque

permiten una liberalización más profunda entre sus miembros, los ACR promueven la expansión del comercio internacional. El segundo es que esta liberalización entre los participantes en el ACR dará ímpetu a una mayor liberalización a nivel multilateral. En ambos casos, la teoría económica tiende a ser ambivalente. Los cambios del bienestar, y no la expansión del comercio, deberían ser el parámetro apropiado. La expansión del comercio internacional resultante de los acuerdos comerciales preferenciales no garantiza un aumento del bienestar de los miembros del ACR y probablemente tenga una influencia negativa en el bienestar de los países no miembros. Si bien se podrían encontrar argumentos para demostrar que los miembros de acuerdos comerciales preferenciales probablemente se beneficiarían, se podrían aducir argumentos similares para probar que esos acuerdos causarán pérdidas de bienestar a los países no miembros debido a su efecto de desviación del comercio y a sus efectos en la relación de intercambio. La idea de que la liberalización preferencial del comercio en última instancia genera apoyo para la liberalización a nivel multilateral se examina en más detalle en la sección D de este informe. Por el momento, basta con decir que la negociación de ACR absorbe muchos recursos que podrían destinarse a las deliberaciones multilaterales. La armonización de las normas y las políticas, que a veces acompaña a la integración regional, puede encerrar a los participantes en el acuerdo. Una vez que los miembros del ACR consiguen un acceso preferencial a los mercados de sus asociados, surgen poderosos incentivos para tratar de mantener esa situación. La liberalización a nivel multilateral puede considerarse una amenaza a ese acceso privilegiado.

ii) Las razones del trato especial y diferenciado

El trato especial y diferenciado puede ser visto como una excepción al principio NMF, en el sentido de que se permite que un subconjunto de partes otorgue a (todas o algunas de) las partes restantes un trato más favorable que el que se conceden entre sí. Sin embargo, no se puede decir que la mayoría de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado vigentes ahora en el marco de la OMC tengan consecuencias para el principio NMF, porque los Miembros en desarrollo gozan de derechos que no existen para los países desarrollados y que les son otorgados por la totalidad de los Miembros (todos los cuales, por consiguiente, contravendrán la cláusula NMF). Los países en desarrollo por lo común no pueden aplicar las medidas autorizadas (como las restricciones del comercio impuestas por motivos de balanza de pagos o la subvención de las exportaciones) de manera que tengan consecuencias diferentes para los distintos interlocutores comerciales. Sin embargo, hay formas específicas de trato especial y diferenciado que pueden exigir que los Miembros (frecuentemente sobre la base del máximo empeño) concedan un trato más favorable a los países en desarrollo que al resto de los Miembros de la OMC y que, por ello, suponen una desviación del principio de la NMF. Los ejemplos más destacados son las preferencias no recíprocas otorgadas con arreglo a los planes del SGP. Además, la recomendación de que se presten tipos bien definidos de asistencia técnica a determinados países en desarrollo y otras normas que permiten que los Miembros traten a los países en desarrollo en forma más favorable, como la norma del derecho inferior en los procedimientos antidumping o los plazos más largos y los procedimientos simplificados cuando se imponen restricciones comerciales con fines relacionados con los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias, también pueden ser consideradas excepciones al principio NMF.

Se plantean dos preguntas cuando se quieren explicar los motivos y la existencia del trato especial y diferenciado en los acuerdos comerciales. En primer lugar, por qué tendrían otros países un incentivo para aceptar obligaciones menos rigurosas con respecto a un subconjunto de partes. En segundo lugar, por qué motivos pueden los países en desarrollo sostener que son sistemáticamente diferentes de las economías adelantadas, y en qué medida las exenciones temporales del cumplimiento de las normas generales (que en otras circunstancias se consideran económicamente beneficiosas) son una respuesta adecuada.

¿Por qué aceptan las partes el trato especial y diferenciado en los acuerdos comerciales?

No son muchos los estudios teóricos sobre las obligaciones asimétricas en los acuerdos comerciales internacionales.[68] Bagwell y Staiger (1996 y 2002) han justificado la no reciprocidad como forma de trato especial y diferenciado en un acuerdo entre países grandes y pequeños con el fin de impedir pérdidas en la

[68] El problema básico es que la mayoría de las teorías no dicen nada sobre el motivo por el cual los países de gran tamaño tendrían un incentivo para negociar con países pequeños.

relación de intercambio para estos últimos. Como se ha señalado en las secciones B.2, B.5 y C.2 b), según las teorías de los acuerdos multilaterales basadas en las externalidades de la relación de intercambio, el óptimo político del principio NMF es internacionalmente eficiente. Esto significa que, para llegar a una situación mundial óptima, los países grandes deben hacer concesiones con respecto al acceso a los mercados sobre una base NMF (es decir, conceder ese trato también a los países pequeños para evitar una desviación del comercio de estos últimos).[69] Asimismo, no se debería pedir a los países pequeños que hicieran concesiones con respecto al acceso a los mercados sobre una base NMF (y de ese modo, recibir un trato especial y diferenciado) dado que estos países ya toman (unilateralmente) decisiones en materia de política comercial que, si bien podrían ser muy restrictivas del comercio, son eficientes desde un punto de vista internacional, porque esas decisiones no pueden estar en absoluto motivadas por el objetivo de traspasar costos a nivel internacional (Staiger, 2006).[70] Los autores plantean la cuestión de cuándo un país puede ser considerado pequeño; cuando un país en desarrollo llega a tener cierto poder en el mercado de un producto que le permite influir en los precios relativos, ese país debe ser considerado "grande" (o "mediano") y se le puede pedir que haga concesiones recíprocas en lo que respecta al acceso a los mercados.[71]

Los enfoques de economía política, sobre todo con respecto a los problemas de discordancia temporal[72], ofrecen otra explicación posible. Como se explica en la sección B.5, los compromisos en el contexto de los acuerdos internacionales de comercio pueden ayudar a los gobiernos (que piensan en su propio interés) a resistirse a los pedidos de medidas proteccionistas de grupos de interés internos (Staiger y Tabellini, 1987; Matsuyama, 1990; Tornell, 1991; Maggi y Rodriguez-Clare, 1998). Conconi y Perroni (2005) construyen un modelo de un problema de discordancia temporal en un país en desarrollo (más) pequeño que está relacionado con la presión que ejercen las industrias que compiten con importaciones.[73] El gobierno celebra un acuerdo comercial con un país desarrollado grande para solucionar su problema de compromiso.[74] Al mismo tiempo, el país más pequeño envía una señal creíble de que adoptará aranceles altos si no hay cooperación y, por lo tanto, logra la participación de un socio grande que, en otro caso, no tendría interés alguno en un acuerdo. Los autores demuestran que es conveniente para ambos interlocutores acordar un trato especial y diferenciado temporal para el país en desarrollo a fin de acelerar el proceso de transición hacia aranceles bajos para ambas partes, que para las dos son más beneficiosos que la falta de cooperación.[75] Como se indica en la sección B.4, la teoría de los compromisos

69 Se recordará que el trato NMF es necesario en un acuerdo entre países de gran tamaño a fin de evitar la erosión oportunista de concesiones sobre una base bilateral. A esos países no debería importarles la cuestión de incluir o no a países pequeños (y de concederles el trato NMF), ya que estos últimos no están en condiciones de imponer externalidades en la relación de intercambio. No obstante, el hecho es que, desde el punto de vista de la eficiencia global, deberían hacerlo.

70 Dicho de otro modo, los aranceles positivos en un país pequeño representan un óptimo político interno (de lo contrario, los aranceles serían nulos) y ya reflejan el verdadero costo de las políticas que ese país ha adoptado. En cambio, un país de gran tamaño puede traspasar algunos de los costos de sus políticas a otros países manipulando su relación de intercambio.

71 En términos más precisos, incluso los países aparentemente pequeños pueden influir en su relación de intercambio hasta cierto punto, siempre que la rama de producción sea monopolísticamente competitiva. Asimismo, como los costos del transporte estimulan el comercio entre países cercanos, incluso los países aparentemente pequeños pueden llegar a traspasar parte de la incidencia de un arancel aduanero a los exportadores de su asociado comercial. Véase Bagwell y Staiger (2002).

72 Es posible que se pueda construir un modelo que dé resultados similares usando el supuesto de las externalidades de economía política internacional y la racionalidad acotada de los exportadores. El país grande tendría entonces interés en otorgar temporalmente un trato especial y diferenciado para alentar las demandas políticas de liberalización de los exportadores del país más pequeño.

73 Más precisamente, las decisiones en materia de inversión en el sector que compite con las importaciones se basan en los aranceles previstos; *a posteriori*, los inversionistas ejercen presión para lograr protección a fin de maximizar las cuasirrentas generadas por las desviaciones inesperadas de los aranceles reales respecto de los previstos. Cuando hay un compromiso de política, los aranceles son totalmente previsibles y las cuasirrentas desaparecen.

74 Además de ser más pequeño, el país en desarrollo tiene instituciones políticas menos confiables. Quienes adoptan las políticas no pueden verosímilmente comprometerse de antemano a tomar determinadas medidas de política comercial, mientras que sus homólogos en un país grande sí pueden hacerlo.

75 En el período de transición, el país grande acepta un excedente menor que el que podría conseguir del país pequeño a fin de asegurarse una ganancia en el excedente a largo plazo. Por el otro lado, el país pequeño sabe que, después de recibir por un tiempo un trato especial y diferenciado para resolver sus problemas institucionales, puede tener que aceptar menores ganancias cuando se eliminen sus privilegios. En el modelo, la transición al equilibrio de cooperación a largo plazo no se puede hacer un solo paso, porque la capacidad del sector del país más pequeño que compite con las importaciones se deprecia lentamente y la rama de producción hace presión para obtener las cuasirrentas que se pueden percibir entre tanto.

puede ofrecer una explicación mejor de los acuerdos bilaterales Norte-Sur que de la liberalización a nivel multilateral. También queda por saber si los intereses básicos de economía política interna no son igualmente pertinentes en el mundo desarrollado.

Por último, la teoría de los contratos tiene en cuenta que las obligaciones de los interlocutores comerciales no son necesariamente simétricas, recíprocas y simultáneas. Los interlocutores comerciales pueden diferir entre sí en cuanto a su flexibilidad para contraer compromisos, dado que su distribución probabilística de los sucesos futuros que determinan el carácter incompleto de los contratos puede no ser la misma. Horn y otros (2006) observan que, aunque las disciplinas básicas sobre medidas en frontera, como los aranceles, deben aplicarse a todos los interlocutores comerciales y deben ser bastante rígidas, la discrecionalidad (respecto de los instrumentos internos) es relativamente más atractiva en un acuerdo comercial i) cuando los países tienen menos instrumentos de política a su disposición para manipular la relación de intercambio o cuando esos instrumentos son menos eficaces, y ii) cuando el país importador tiene menos poder monopolístico en el comercio. Es más probable que reúnan esas condiciones los países en desarrollo más pequeños que los países desarrollados más grandes.[76] Los autores llegan a la conclusión de que el trato especial y diferenciado puede justificarse para los países en desarrollo más pequeños cuando los contratos son preferibles a las medidas internas (como las subvenciones).

Los tres enfoques ofrecen razones relacionadas con el comercio por las que los países desarrollados pueden estar dispuestos a dar cabida a medidas de trato especial y diferenciado en un acuerdo comercial. Evidentemente, también pueden hacerlo por otros motivos, como preocupaciones de seguridad o motivos de desarrollo que pueden ser altruistas o egoístas (por ejemplo, un intento por contener las presiones migratorias). De todos modos, para los países industrializados grandes, es probable que los beneficios sacrificados (por ejemplo, en términos de un mayor acceso a los mercados) tengan poca importancia económica, mientras que para un país más pequeño/ más débil, los beneficios de una mayor flexibilidad pueden ser significativos.

¿Son diferentes los países en desarrollo?

Las características de "tamaño pequeño", "problemas de compromisos internos" o "más incertidumbre" con las que se describe a los países en desarrollo en los modelos precedentes son insuficientemente específicas para confirmar la idea de que los países en desarrollo son sistemáticamente diferentes y necesitan un trato excepcional. En la práctica, algunos aspectos de esas características amplias pueden encontrarse en una variedad de argumentos más concretos que se aducen habitualmente acerca de la situación especial de los países en desarrollo.

En primer término, ciertos países en desarrollo producen una cantidad limitada de productos. Para aumentar su base productiva, necesitan diversificarse y entrar en sectores no tradicionales. Sin embargo, los mercados de esos países pueden adolecer de imperfecciones y distorsiones de que no se observan en el mundo desarrollado. En particular, las ramas de producción nuevas tienen costos que surgen cuando el aprendizaje se hace mediante la práctica.[77] Por lo tanto, durante un período inicial los pioneros tienen costos de producción más altos que los productores (extranjeros) establecidos (argumento de la industria incipiente) (Melitz, 2005).[78] Apreciando la posibilidad de obtener ganancias en el futuro, los inversionistas de capital de riesgo tendrían que estar interesados en invertir en esas actividades nuevas, a pesar de las pérdidas que se sufran en la etapa de aprendizaje. Sin embargo, los países en desarrollo

[76] Los países grandes tienen una gama muy amplia de medidas internas diferentes que pueden usar para manipular sus relaciones de intercambio si los aranceles están sujetos a restricciones en virtud de un acuerdo comercial internacional. Además, cuando un país es grande en los mercados mundiales, se enfrenta a una oferta de exportaciones extranjeras que dista mucho de ser perfectamente elástica. En este caso, el incentivo de distorsionar la relación de intercambio usando instrumentos internos es mayor.

[77] Para justificar las subvenciones a la exportación, se ha señalado que hay casos en que se aprende exportando, es decir que en ellos se debe compensar a los exportadores pioneros por la exploración de mercados extranjeros. Para un análisis crítico, véase Greenaway y Kneller (2004).

[78] El autor también analiza varias características de la industria que se deben considerar en la decisión de otorgar protección y compara la eficacia de los diferentes instrumentos, como las subvenciones, los aranceles y los contingentes.

habitualmente tropiezan con dos problemas. El primero es que los mercados de capital pueden adolecer de imperfecciones, como la falta de transparencia y la competencia imperfecta. Por consiguiente, el capital se asigna en forma ineficiente y no se aprovechan las oportunidades de hacer negocios en sectores nuevos. El segundo es que los empresarios nuevos no pueden apropiarse de todos los aumentos de productividad cuando hay divulgación de los conocimientos.[79] Las asimetrías en la información y las externalidades de este tipo justifican la intervención de las autoridades. Por último, según este argumento, en vista de las imperfecciones del mercado, los países pueden desear aplicar políticas que no son las óptimas, como las restricciones al comercio, suponiendo que una intervención óptima (el establecimiento de mercados de valores o la concesión de subvenciones a la producción para compensar a los pioneros) quizás no sea posible (Grossman, 1990).

En segundo lugar, los países en desarrollo tienen a veces oportunidades comerciales limitadas porque el mercado interno es pequeño o porque hay grandes obstáculos al comercio en otros mercados. Para aumentar la productividad, las industrias nuevas de los países en desarrollo en algún momento tienen que estar expuestas a la competencia. En vista de las economías de escala, los mercados locales no pueden sostener a un gran número de productores. Además, las políticas de sustitución de importaciones adoptadas en los países en desarrollo para proteger a las industrias nuevas introducen graves distorsiones en la economía, incluso prejuicios contra las exportaciones y, de esa forma, la exposición a la competencia externa (Puga y Venables, 1998). Como medio de superar las limitaciones del mercado interno y de proteger al mismo tiempo a las industrias incipientes de los países en desarrollo del impacto de la competencia mundial, las preferencias comerciales son ahora más aceptadas como complemento estratégico de las políticas de sustitución de importaciones. Se espera que el acceso preferencial ayude a las exportaciones de los países en desarrollo a entrar a los mercados extranjeros y, en última instancia, a competir en el régimen de NMF (Langhammer y Sapir, 1987; UNCTAD, 1999).

En tercer término, los países en desarrollo tienen pocos recursos. Esto tiene por lo menos tres consecuencias importantes: i) a los países en desarrollo les resulta más difícil hacer frente al impacto de la liberalización del comercio. No tienen los mecanismos de transferencia necesarios para compensar a quienes sufren pérdidas. Los costos del ajuste estructural son sobrellevados por las empresas que necesitan hacer inversiones en nuevas tecnologías para seguir siendo competitivas y no terminar clausuradas, y por trabajadores que pierden su empleo y agotan sus ahorros mientras buscan otras oportunidades de trabajo o reciben nueva capacitación (Falvey y otros, 2006). En los países en desarrollo, las familias que viven al nivel de subsistencia mal pueden permitirse un período prolongado de desempleo (Matusz y Tarr, 1999). Puede ser necesario que el gobierno establezca redes de seguridad social, mejore la educación y reconsidere su marco reglamentario, por ejemplo, en relación con la legislación laboral y la determinación de los salarios (Andersson y otros, 2005). ii) Los países en desarrollo también hacen frente a limitaciones por el lado de la oferta que pueden impedir que sus industrias aprovechen las nuevas oportunidades comerciales, debido, por ejemplo, a lo inadecuado de la infraestructura de transporte (Limão y Venables, 2001). También carecen del entorno propicio, en especial un marco macroeconómico correcto, como complemento de la reforma del comercio (OMC, 2004) y iii) el costo del cumplimiento de algunas obligaciones comerciales tiene consecuencias administrativas y de infraestructura que pueden superar la capacidad de los países en desarrollo (Finger y Schuler, 1995). Maskus (2000) observa que los regímenes complejos de propiedad intelectual, por ejemplo, quizás no estén de acuerdo con las prioridades actuales de desarrollo de la mayoría de los países en desarrollo, pero compiten por recursos escasos sin generar beneficios inmediatos. Por todos estos motivos, se sostiene que los países en desarrollo pueden necesitar quedar exentos, por lo menos temporalmente, de la aplicación de algunas disposiciones. También necesitan asistencia técnica y financiera, así como plazos más largos para la transición.

[79] En versiones más recientes del argumento de la industria incipiente se ponen de relieve las externalidades que surgen cuando se aprende qué es lo que uno puede producir particularmente bien. Los empresarios hacen frente al costo de los descubrimientos, pero las buenas oportunidades de inversión pueden ser aprovechadas fácilmente por otros. Se sostiene, por lo tanto, que el gobierno debe fomentar la actividad empresarial y la innovación, que en otro caso sería insuficiente (Hausman y Rodrik, 2003).

En síntesis, los estudios económicos ofrecen distintas razones para conceder a los países en desarrollo un trato especial y diferenciado en el marco de los acuerdos comerciales. Sin embargo, no es tarea sencilla reflejar estas observaciones en recomendaciones concretas dirigidas a los responsables de la formulación de la política comercial. La tarea de determinar los países que deberían recibir un trato especial y diferenciado, así como las políticas apropiadas que deberían autorizarse como excepciones a las reglas generales y las condiciones para aplicarlas plantea enormes dificultades prácticas. En la sección D.4 se examinan en más detalle la cuestión de cómo se han tenido en cuenta en el sistema multilateral de comercio las preocupaciones de los países en desarrollo a lo largo del tiempo y los problemas que aún falta abordar.

3. CÓMO OBTENER LOS BENEFICIOS DE LA LIBERALIZACIÓN

La cooperación comercial se centra en la elaboración de normas que prohíben o reglamentan jurídicamente un conjunto definido de obstáculos al comercio. Sin embargo, siempre hay una cantidad bastante grande de políticas de carácter no comercial o que no están basadas explícitamente en el comercio que los distintos Estados Miembros pueden aplicar, que restarán valor a las concesiones negociadas sobre el acceso a los mercados hechas a sus interlocutores comerciales.[80]

Los economistas han demostrado que, ante la falta de disposiciones legales adecuadas, los gobiernos pueden efectivamente sentirse inclinados a utilizar medidas internas para eludir el acceso a los mercados negociado y que esto puede conducir a la adopción de políticas nacionales cada vez más descontroladas y reducir el valor de los resultados de la negociación. Por lo tanto, los acuerdos comerciales a menudo hacen uso de disposiciones jurídicas adicionales para evitar que las reducciones arancelarias convenidas sean socavadas por obstáculos no arancelarios al comercio u otras medidas gubernamentales.[81]

a) Las medidas internas y la eficacia de los acuerdos comerciales

i) Las políticas nacionales pueden socavar las reducciones arancelarias negociadas

Las consolidaciones arancelarias negociadas sólo son eficaces si suponen compromisos serios de acceso a los mercados, es decir, los miembros no pueden eludir sus compromisos utilizando otras medidas internas. No obstante, un gran número de medidas internas no directamente relacionadas con el comercio pueden tener efectos muy similares a los de los aranceles; en consecuencia, su empleo puede contrarrestar las concesiones arancelarias. Supongamos que un país se compromete a no aumentar los aranceles sobre el acero por encima del 15 por ciento *ad valorem*.[82] ¿Qué sucedería si el país convirtiera la industria del acero en un monopolio nacional mediante una disposición legal? ¿O si estableciera una norma reglamentaria que los competidores extranjeros probablemente no pudieran cumplir o cuyo cumplimiento les costara mucho más que a la rama de producción nacional? ¿O si el gobierno subvencionara la producción nacional de acero? Todas estas políticas mejorarían la competitividad de los productores nacionales de acero frente a los productores extranjeros, y el acceso a los mercados que los gobiernos extranjeros habían esperado conseguir mediante las reducciones arancelarias consolidadas se eliminaría parcial o totalmente.

Aunque los instrumentos de política arriba mencionados pueden tener efectos sobre el comercio similares a los de los aranceles, es improbable que sean sustitutos perfectos. Los estudios en la materia han demostrado que, en este caso, los gobiernos se verán impulsados de todos modos a emplear una política nacional imperfecta para sustituir los aranceles, pero que el nivel global de protección resultante será inferior al que habría si los países pudieran adoptar medidas proteccionistas sin ninguna restricción.[83] Dicho de otro modo, es mejor que haya acuerdos comerciales con "escapatorias" a que no haya ningún acuerdo comercial. Sin embargo, este razonamiento puede no ser válido para todos los individuos dentro de un país. Por ejemplo, si las políticas gubernamentales están influidas principalmente por los intereses

80 Véase Howse (2002).

81 Véase Petersmann (1996).

82 Ejemplo tomado de Howse (2002).

83 Véase Copeland (1990).

de los productores, los consumidores pueden terminar cargando con la mayor parte del peso creado por los efectos negativos que tengan en la eficiencia las políticas "comerciales" alternativas, mientras los productores sacan provecho de los efectos proteccionistas de esas políticas. En consecuencia, los intereses de los consumidores pueden no resultar necesariamente favorecidos por los acuerdos que eliminan por completo los aranceles, porque éstos pueden ser sustituidos por otros instrumentos más costosos.

Aun cuando los acuerdos con escapatorias conduzcan hacia una mayor liberalización que la falta de acuerdos, puede ser conveniente que haya tan pocas escapatorias como sea posible para estimular la liberalización del comercio limitando la capacidad de los miembros de sustituir los aranceles por políticas "nacionales" modificadas. No hacerlo así tendría como consecuencia no sólo que la negociación arancelaria condujera a una apertura reducida del mercado, sino que también podría llevar a adoptar políticas nacionales ineficientes. Esto es así porque muchas medidas internas se utilizan para perseguir objetivos de política que no están relacionados con el comercio. La legislación laboral, por ejemplo, puede utilizarse con fines redistributivos o para dar seguridad a los trabajadores contra cambios adversos en el ámbito profesional. Las normas sobre el medio ambiente se emplean para corregir las externalidades de la producción o del consumo sobre el medio ambiente. Si esas políticas se usaran de pronto también por motivos proteccionistas, los gobiernos podrían terminar intercambiando el proteccionismo por esos otros objetivos de política. Se ha demostrado que, al final, esto podría crear una situación en que rigiesen normas cada vez menos estrictas, a medida que los gobiernos redujeran las exigencias nacionales para aumentar la competitividad de los productores nacionales y limitar así el acceso al mercado dado a los productores extranjeros mediante las reducciones arancelarias.[84] De esa forma, los países terminarían teniendo instrumentos de política nacional ineficientes y niveles de comercio inferiores a los óptimos.

ii) Enfoques para reglamentar el empleo de políticas nacionales

Una vez identificada la ineficiencia asociada a la elección unilateral de políticas, surge la pregunta de cómo las negociaciones pueden resolver esta ineficiencia. En teoría se podría pensar que los gobiernos negocian directamente sobre todos los instrumentos de política nacional disponibles que podrían afectar el acceso a los mercados, y que adoptan disciplinas específicas individualmente para cada uno de ellos.[85] Aunque actuar de ese modo en relación con todas las medidas de política nacional posibles parece una tarea completamente carente de realismo, se puede decir que los Miembros de la OMC han optado por formular disciplinas específicas para algunas medidas internas, por ejemplo, los derechos de propiedad intelectual y las medidas sanitarias y fitosanitarias.

Un enfoque afín sería elaborar normas generales que permitieran que los interlocutores comerciales usaran sólo las denominadas "mejores políticas" para abordar las imperfecciones del mercado, como las externalidades sobre el medio ambiente o las asimetrías de la información.[86] La "mejor política" es la que corrige una distorsión existente en el mercado y que, de todas las soluciones posibles, es la mejor para corregir específicamente esa distorsión. Cualquier desviación de la "mejor política" estaría prohibida. Este tipo de enfoque permitiría a los gobiernos alcanzar los niveles deseados de acceso a los mercados negociando solamente sobre obstáculos al comercio, como los aranceles. Este enfoque puede causar dos problemas. El primero es que, aunque la "mejor política" puede ser un concepto bien definido en un modelo teórico, en la vida real a menudo es difícil saber cuál es la mejor forma de actuar. El segundo es que, como se ha señalado en las normas especializadas, un enfoque como ése puede conducir a un "conflicto entre ordenamientos públicos".[87]

84 Véase Bagwell y Staiger (2002).

85 Véase Bagwell y Staiger (2001), Howse (2002).

86 Por ejemplo, Mattoo y Subramanian (1998).

87 Véase Bagwell y otros (2002).

Un enfoque alternativo propuesto en los estudios sobre el denominado "enfoque dirigido a objetivos", no presenta estos inconvenientes.[88] De acuerdo con este enfoque, los gobiernos negocian sobre los niveles de acceso a los mercados que están dispuestos a conceder y luego cada uno de ellos decide unilateralmente cuál es la combinación de aranceles y medidas internas más apropiada para permitir el acceso acordado a sus mercados. Se debe asegurar con disposiciones jurídicas que los compromisos negociados de acceso a los mercados estén a salvo del incumplimiento unilateral, cuando éste pueda ser resultado de ajustes a los aranceles o las normas.

Se ha sostenido que este enfoque dirigido a objetivos puede producir los resultados deseados aun cuando las negociaciones sólo se refieran a los aranceles.[89] Si las normas iniciales se toman como algo dado, los gobiernos pueden negociar los aranceles con los que se alcanzaría el nivel deseado de acceso a los mercados. Después de esta negociación, si un gobierno trata de reducir las normas por debajo del nivel inicial puede hacerlo, siempre que también reduzca su arancel de importación de manera de mantener su compromiso de acceso al mercado. Sin embargo, las disposiciones jurídicas también deberían permitir que los países elevaran las normas sin cambiar sus compromisos de acceso a los mercados. En otras palabras, si un gobierno desea elevar sus normas debido, por ejemplo, a cambios en la importancia concedida a los problemas del medio ambiente, tendría permitido aumentar su arancel de importación y mantener así su compromiso de acceso al mercado. Si las disposiciones jurídicas permitieran un enfoque como ése, cada gobierno tendría libertad para reconfigurar su combinación de políticas de la forma que prefiriera después de haber negociado los niveles de acceso a los mercados, con la condición de que toda combinación nueva de políticas se ajustara a los compromisos negociados.

Los tres enfoques analizados en los estudios económicos se reflejan en los Acuerdos de la OMC. Como se ha señalado, los Miembros de la OMC parecen haber escogido el primer enfoque, que consiste en establecer disciplinas explícitas para las medidas internas, en el Acuerdo sobre los ADPIC y, en menor medida, en el Acuerdo MSF. Este enfoque se trata más detalladamente en la sección D.6 de este informe. El segundo enfoque ha estado habitualmente vinculado al concepto jurídico de trato nacional y, en particular, al artículo III del GATT y también al artículo XX. El tercer enfoque, en cambio, se relaciona con el concepto jurídico de "anulación y menoscabo" y, por consiguiente, se ha estudiado a menudo en el contexto del artículo XXIII del GATT.

b) Reglamentación en los Acuerdos de la OMC del uso de políticas que distorsionan el comercio

Para impedir que las reducciones arancelarias convenidas y el "equilibrio de concesiones" recíprocas sean socavados por obstáculos no arancelarios al comercio o por otras medidas gubernamentales, los acuerdos comerciales, como los Acuerdos de la OMC, utilizan a menudo una de tres técnicas jurídicas complementarias, o una combinación de las mismas[90]: i) normas jurídicas sustantivas que prohíben o limitan el uso de medidas de política comercial restrictivas o distorsionadoras del comercio; ii) normas procesales que establecen recursos jurídicos no sólo en caso de violación de los Acuerdos, sino también en situaciones en que las oportunidades comerciales protegidas por esos acuerdos comerciales quedan anuladas por otras medidas (por ejemplo, de carácter exclusivamente interno), y iii) cláusulas que permiten a las partes decepcionadas anular todas sus obligaciones de política comercial en un plazo breve (en la mayor parte de los casos, en un plazo de tres a seis meses).

i) Trato nacional

En el GATT, el primer enfoque jurídico se refleja en los artículos III y XX. El artículo III del GATT establece una norma no discriminatoria para distinguir entre medidas internas no comerciales aceptables y no aceptables,

88 Este enfoque fue desarrollado en Bagwell y Staiger (2002) y se explica con más detalle en Bagwell y Staiger (2002) y Bagwell y otros (2002).

89 Véase Bagwell y otros (2002).

90 Véase Petersmann (1996).

es decir, el principio del trato nacional.[91] El concepto de trato nacional supone que, una vez que las mercancías importadas han entrado al mercado nacional, en principio no deberían ser tratadas de manera diferente a las mercancías nacionales. En otras palabras, las mercancías que pueden entrar al territorio de un país gracias a la reducción de los obstáculos en frontera no deben ser objeto de discriminación una vez que han ingresado a ese territorio. De esta forma, el artículo III permite ver que los redactores del tratado sabían que las medidas internas se prestan para sustituir a los obstáculos en frontera y el artículo III tiene el fin de evitar esas prácticas. Los pasajes más importantes de este artículo se reproducen en el recuadro 10.

Recuadro 10: Artículo III del GATT, "Trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores"

1. Las partes contratantes reconocen que los impuestos y otras cargas interiores, así como las leyes, reglamentos y prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior y las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, la transformación o el uso de ciertos productos en cantidades o en proporciones determinadas, no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales *de* manera que se proteja la producción nacional.

2. Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el de cualquier otra parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos interiores u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares. Además, ninguna parte contratante aplicará, de cualquier otro modo, impuestos u otras cargas interiores a los productos importados o nacionales, en forma contraria a los principios enunciados en el párrafo 1.

3. Nota interpretativa al párrafo 2 del artículo III:
Un impuesto que se ajuste a las prescripciones de la primera frase del párrafo 2 no deberá ser considerado como incompatible con las disposiciones de la segunda frase sino en caso de que haya competencia entre, por una parte, el producto sujeto al impuesto, y, por otra parte, un producto directamente competidor o que puede sustituirlo directamente y que no esté sujeto a un impuesto similar.

4. Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir *un trato menos favorable que* el concedido a los productos *similares* de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior.

El texto jurídico indica que los productos importados no deben recibir un trato "menos favorable" que el dado a los productos nacionales "similares". También señala que las medidas internas no deben aplicarse "de manera que se proteja" a "un producto directamente competidor o que puede sustituirlo directamente". El grado en que el uso de las medidas internas está regido por el artículo III del GATT depende en gran medida de la interpretación que se haga de los términos "similar", "producto directamente competidor

[91] Véase Howse (2002).

o que puede sustituirlo directamente", "no menos favorable que" y "de manera que se proteja".[92] Estas cuatro expresiones han ocupado un lugar destacado en las diferencias del GATT y de la OMC.[93]

Para asegurar que los beneficios de las negociaciones no sean socavados por medidas internas, los Miembros de la OMC necesitan también que se les confirme que las medidas internas se aplican sobre la base del trato NMF. Por consiguiente, la obligación sobre el trato NMF consignada en el artículo I del GATT se aplica a cualquier tipo de carga, procedimiento administrativo, etc. que afecte el comercio de mercancías. Los Miembros de la OMC deben aplicar automática e incondicionalmente el trato NMF a los bienes y servicios de sus interlocutores comerciales. Sin embargo, su ámbito está limitado por una restricción: sólo se aplica a los productos "similares", término que también aparece en varias otras cláusulas sobre el trato NMF en los Acuerdos de la OMC. Una vez más, la interpretación del término "similitud" es un asunto crucial, dado que su definición en sentido estricto crea más oportunidades de discriminación que las más amplias. En el contexto del AGCS surge la cuestión adicional de si el trato NMF debe sólo aplicarse a los servicios "similares" o también a los proveedores de servicios que son "similares". La existencia de cuatro modos de suministro añade complejidad al tema y es tentador llegar a la conclusión de que "… el concepto de similitud de los productos … es más huidizo en la esfera de los servicios que en la de los bienes."[94]

Los economistas han interpretado las consecuencias del artículo III de diferentes maneras. Según Ederington (2001), los textos jurídicos proscriben en todos los casos el empleo de medidas internas como una forma de protección. Compara este tratamiento de las medidas internas con las disposiciones de los artículos I y II del GATT, que comprenden los obstáculos al comercio y que sólo exigen que la protección arancelaria no exceda los "niveles de consolidación" que los Miembros puedan acordar en las negociaciones del GATT. De acuerdo con Ederington (2001), este trato diferencial refleja una suposición extendida de que la protección en forma de aranceles es preferible a la protección en forma de impuestos o reglamentos internos. Sostiene que este enfoque tiene sentido desde un punto de vista económico y demuestra que, cuando una capacidad limitada para exigir el cumplimiento de las obligaciones impide que los países apliquen un conjunto completamente eficiente de medidas comerciales e internas, los países deberían orientar las medidas internas para contrarrestar completamente cualquier distorsión nacional y ajustar las políticas comerciales para mantener la viabilidad del acuerdo. Dado que, en el marco del autor, la única externalidad internacional son los efectos en la relación de intercambio de las decisiones de política de un gobierno, el único motivo para incumplir el acuerdo es la búsqueda de beneficios en la relación de intercambio. Por consiguiente, el medio más eficiente de contrarrestar el incentivo para desviarse del acuerdo y de garantizar su estabilidad es apoyarse solamente en la política comercial, lo que en el esquema de Ederington (2001) significa que los países pueden utilizar la política comercial para tomar represalias contra aquellos que se apartan de los acuerdos.

La interpretación que Ederington (2001) hace de los textos jurídicos del GATT es, por lo tanto, que éstos consiguen eliminar el uso de medidas internas por motivos proteccionistas, pero su análisis implica que los textos permiten a los Miembros usar las mejores políticas para contrarrestar las distorsiones en los mercados nacionales. Otros economistas interpretan el artículo III de manera diferente. Según Horn (2006) es razonable suponer que el artículo III significa que los Miembros de la OMC no están autorizados por ningún motivo a percibir impuestos internacionales por los productos importados más altos que los aplicados a los productos

92 Véase, por ejemplo, el tratamiento de este tema en Ehring (2002) y Marceau y Trachtman (2002). Por ejemplo, la interpretación de los términos "similitud" y "no menos favorable que" ha sido importante en los asuntos *CE – Amianto* y *Corea – Diversas medidas que afectan a la carne vacuna.* El término "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente" ha sido interpretado en los asuntos *Japón – Bebidas alcohólicas II*, *Corea – Bebidas alcohólicas* y *Chile – Bebidas alcohólicas*. La interpretación del término "de manera que se proteja" ha sido importante en los asuntos *Estados Unidos – Impuestos aplicados a los automóviles*, *Estados Unidos – Bebidas alcohólicas y derivadas de la malta* y *Japón – Impuestos sobre las bebidas alcohólicas.*

93 Neven (2001) sostiene que los textos jurídicos parecen hacer una distinción entre los productos "similares" y un producto "directamente competidor, o que puede sustituirlos directamente", pero sostiene que la distinción entre productos "similares" y producto "directamente competidor o que puede sustituirlos directamente" no está justificada desde un punto de vista económico. Por el contrario, cuando se determina en qué medida las empresas nacionales están protegidas, deben considerarse de forma conjunta el grado de sustitución entre empresas nacionales y extranjeras y el grado de competencia en el mercado nacional.

94 Cita tomada de Cossy (2006), que hace referencia a "Las subvenciones y el comercio de servicios", Nota de la Secretaría, S/WPGR/9, del 6 de marzo de 1996.

producidos internamente. En otras palabras, los Miembros no pueden utilizar sus medidas internas con propósitos proteccionistas, pero tampoco están autorizados a diferenciar entre mercancías nacionales e importadas para contrarrestar cualquier distorsión nacional. Horn (2006) sostiene que ese enfoque tiene sentido desde un punto de vista económico, ya que las distorsiones nacionales normalmente no justificarían el trato diferencial de los productos nacionales y los importados. Esto sólo se justificaría si la distorsión ocurriera en la frontera y en este caso los aranceles serían el mejor instrumento para contrarrestarla, y los encargados de la formulación de políticas deberían tener esto en cuenta al negociar reducciones de los aranceles. Sin embargo, el autor reconoce que no es muy realista pensar que los negociadores puedan hacerlo. Si no pudieran, el artículo III, interpretado de manera estricta, es decir, en el sentido de que los Miembros no están autorizados en ninguna circunstancia a tratar los productos "similares" importados de manera diferente a los productos nacionales, podría llegar a impedir que los gobiernos aplicaran medidas internas adecuadas para contrarrestar las distorsiones causadas por los productos importados.

Según Howse (2002), los redactores del GATT incluyeron el artículo XX reconociendo que la norma bastante general sobre la no discriminación que figura en el artículo III quizá no fuera en todos los casos una línea divisoria adecuada entre políticas públicas "legítimas" y "trampas" en el cumplimiento de los compromisos de liberalización del comercio. Por consiguiente, el artículo XX contempla excepciones explícitas para políticas que hasta pueden llegar a tener elementos de discriminación, siempre que se justifiquen para alcanzar ciertos objetivos no proteccionistas expresamente enunciados y de que su aplicación no suponga discriminación *injustificable* o *arbitraria*. Por ejemplo, el artículo XX del GATT establece que se pueden adoptar medidas que sean "necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales" y medidas "relativas a la conservación de los recursos naturales agotables".[95] En este contexto, la palabra "necesarias" es importante, ya que ha sido interpretada como una "prueba de la necesidad" en el sentido de que las medidas que, se asegura, tienen por objeto la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales sólo se pueden emplear si se puede demostrar que son "necesarias" para alcanzar esta protección.

Otras disposiciones de los Acuerdos de la OMC han ido más lejos en la definición de las directrices para distinguir entre políticas públicas "legítimas" y políticas que tienen el propósito de hacer trampas en la liberalización del comercio. Por ejemplo, se ha sostenido que el Acuerdo MSF debe entenderse, en cierta medida, como una ampliación del artículo XX del GATT porque sus redactores se guiaron por la necesidad de i) ampliar los requisitos científicos y de procedimiento necesarios para que un Miembro imponga medidas sanitarias o fitosanitarias, y ii) estimular el recurso a los organismos internacionales de adopción de normas y la participación en ellos.[96]

El enfoque adoptado en el Acuerdo SMC es algo diferente del enfoque general del GATT. El Acuerdo SMC rige el uso de subvenciones que son "específicas", de conformidad con la definición que figura en el artículo 2 del Acuerdo. En particular, una subvención se considerará "específica" si el acceso a la misma está limitado explícita o implícitamente a ciertas empresas.[97] El Acuerdo prohíbe totalmente un subconjunto de subvenciones "específicas". Éste es el caso de las subvenciones supeditadas a los resultados de la exportación o supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados. Obsérvese

95 El hecho de que en los textos originales de GATT se incluyeran normas para impedir la elusión mediante políticas nacionales refleja lo importante que son para que funcione la cooperación comercial. Desde este punto de vista puede parecer sorprendente que un área de intervención gubernamental esté excluida del GATT. Se trata de la contratación pública. En muchos países, las compras de bienes y servicios que hace el gobierno son una parte importante de la actividad económica. Por lo tanto, que se favorezca a los proveedores nacionales frente a los competidores extranjeros en la contratación pública puede tener efectos importantes sobre las corrientes comerciales. Esto explica por qué la contratación pública ha sido tema de un acuerdo separado, aunque se trata de un acuerdo plurilateral que no comprende a todos los Miembros de la OMC.

96 Véase también la sección D.6, relativa al Acuerdo MSF.

97 En el párrafo b) del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) se especifica que, cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, establezca criterios o condiciones objetivos que rigen el derecho a obtener la subvención y su cuantía, se considerará que no existe especificidad, siempre que el derecho sea automático y que se respeten estrictamente tales criterios o condiciones. En una llamada a este artículo se explica además que la expresión "criterios o condiciones objetivos" significa criterios o condiciones que sean imparciales, que no favorezcan a determinadas empresas con respecto a otras y que sean de carácter económico y de aplicación horizontal; cabe citar como ejemplos el número de empleados y el tamaño de la empresa.

que esas subvenciones son realmente políticas explícitamente basadas en el comercio, lo que explica por qué reciben un tratamiento diferente al de otras subvenciones "específicas". Otras subvenciones "específicas" se consideran "recurribles", lo que significa que pueden ser impugnadas en el sistema de solución de diferencias de la OMC o estar sujetas a medidas compensatorias si se puede demostrar que causan efectos adversos específicos a los intereses de otro país (incluso causan daño a la rama de producción nacional del país importador de los bienes subvencionados, o distorsión de las corrientes comerciales).

ii) Recursos jurídicos en los casos de anulación o menoscabo

Los textos jurídicos del GATT también contienen reglas de procedimiento que representan las técnicas jurídicas segunda y tercera mencionadas más arriba, puesto que prevén recursos jurídicos en los casos en que las oportunidades comerciales protegidas por los acuerdos comerciales resultan anuladas por otras medidas y contienen una cláusula de denuncia que permite a la parte decepcionada anular todas sus obligaciones de política comercial.

Los redactores del GATT admitieron que sería casi imposible hacer por adelantado una lista de todas las posibles medidas de política que distorsionan el comercio y, por lo tanto, sugirieron que los acuerdos comerciales tuvieran otra disposición más general que se ocupara de cualquier otro acto gubernamental que tuviera un efecto adverso en los beneficios comerciales derivados de los acuerdos abarcados.[98] Esta sugerencia finalmente dio por resultado la inclusión, en el artículo XXIII del GATT, de una disposición sobre reclamaciones por anulación o menoscabo no basadas en una infracción. El AGCS contiene una disposición análoga en el párrafo 3 del artículo XXIII.

El párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT prevé el derecho a una reparación cuando un Estado Miembro adopte medidas que, aunque no infrinjan ninguna disposición específica del GATT, socaven el valor de las concesiones negociadas en virtud del GATT. Podría interpretarse que en la forma en que está redactado, el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT proporciona una base para reclamar una compensación cuando los cambios de política afecten adversamente el valor de las concesiones negociadas.[99] Sin embargo, según el artículo 26 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, la carga de la prueba es particularmente pesada para las partes reclamantes que impugnan una medida interna adoptada con arreglo al artículo XXIII del GATT; deben demostrar la existencia de un vínculo causal entre la medida interna de que se trate y la anulación o menoscabo de la concesión negociada.

De acuerdo con los argumentos económicos desarrollados en la sección 1 *supra*, el concepto de reclamación no basada en una infracción puede proporcionar una base para que un Miembro del GATT/OMC reclame una reparación cuando pueda demostrar que los compromisos de acceso a los mercados que habían negociado previamente están siendo anulados sistemáticamente por un cambio no previsto de las políticas – sin excluir necesariamente, por ejemplo, las normas laborales y sobre el medio ambiente – de otro Miembro del GATT, aun cuando esos cambios de política no contravengan ninguna norma del GATT sino que meramente socave el valor de los beneficios comerciales derivados de los acuerdos abarcados.[100] Si la reclamación no basada en una infracción tiene éxito, el país reclamante tiene derecho a que se restablezca el equilibrio de los compromisos de acceso al mercado, bien sea porque sus interlocutores comerciales encuentran el modo de ofrecer una compensación por los efectos comerciales del cambio de su política nacional (habitualmente en forma de otros cambios de política que restablecen el acceso original al mercado) o porque se le permite retirar una concesión propia equivalente de acceso al mercado, si obtiene previamente la autorización del OSD.

De acuerdo con la jurisprudencia del GATT/OMC, la parte reclamante debe demostrar la existencia de cuatro condiciones para que su reclamación no basada en una infracción tenga éxito. Esas condiciones son las siguientes: 1) se ha negociado una concesión; 2) un Miembro de la OMC adopta una medida

98 Véase Hudec (1990).

99 Véase Howse (2002).

100 Véase Hudec (1990).

ulterior; 3) no habría sido razonable que la parte reclamante previera la aplicación de esa medida en el momento de negociarse la concesión; y 4) el valor de la concesión negociada ha quedado anulado o menoscabado como resultado de la aplicación de la medida impugnada. Durante toda la existencia del GATT, la "medida ulterior" siempre entrañó, en todos los casos menos en uno, el otorgamiento a un productor nacional de una subvención que produjo una sustitución de importaciones.[101] En la época de la OMC, la diferencia *Kodak-Fuji* demostró que las subvenciones reglamentarias también pueden ser objeto de una reclamación no basada en una infracción. Al mismo tiempo, el Grupo Especial sobre el asunto *Kodak-Fuji* subrayó que las reclamaciones no basadas en una infracción debían encararse con prudencia y seguir siendo un recurso excepcional. El Grupo Especial explicó que la razón de tal prudencia era que los Miembros de la OMC son quienes negocian las reglas que acuerdan seguir y sólo en casos excepcionales esperarían que se impugnaran las medidas compatibles con esas normas.[102] Sin embargo, Bagwell y otros (2002) sostienen que este enfoque no define en todas sus dimensiones el alcance de la posible aplicación del concepto de no infracción. Se refieren, en particular, al informe sobre el asunto *Amianto*, en el que el Órgano de Apelación rechazó el argumento de que ciertos tipos de medidas, como las medidas con objetivos sanitarios, están excluidas del alcance de la aplicación del párrafo 1 b) del artículo XXIII.[103]

c) La conciliación del enfoque económico y el jurídico

La mayoría de las diferencias relativas al efecto de las medidas internas sobre el acceso a los mercados se han basado en el artículo III y/o en el artículo XX del GATT, o en los Acuerdos de la OMC que se refieren a medidas nacionales específicas, como los Acuerdos MSF, SMC y OTC. Las disposiciones jurídicas pertinentes dan directrices sobre la forma de distinguir una política nacional legítima de una que no lo es. En términos económicos, las mejores políticas, es decir las políticas que son el mejor recurso para corregir una falla del mercado nacional, deben ser consideradas legítimas. La cuestión de si los textos jurídicos existentes permiten hacer una interpretación que coincida con el enfoque económico ha sido tratada en la literatura especializada y se han dado respuestas diferentes. Suponiendo que la pregunta pueda contestarse afirmativamente, otra dificultad es saber en la práctica cuál es la política que puede ser considerada la política mejor en el contexto de una diferencia en particular. En los estudios se ha señalado que este enfoque puede conducir a un "conflicto entre ordenamientos públicos", ya que las políticas óptimas dependen de características que pueden ser específicas de cada país, como las preferencias de los consumidores, los valores morales o la herencia cultural.

Por consiguiente, en los estudios económicos recientes se ha defendido un uso más amplio del artículo XXIII. Sin embargo, en esos trabajos también se ha destacado que tendría que ampliarse el posible uso del artículo XXIII. En la actualidad, si después de las negociaciones arancelarias, un gobierno quisiera modificar sus normas nacionales de manera que efectivamente dieran a su interlocutor comercial mayor acceso a los mercados al nivel arancelario existente, según las normas de la OMC no tendría la flexibilidad para elevar unilateralmente su arancel para asegurar el acceso a los mercados al nivel negociado y por lo tanto, en este caso, la eficiencia no se podría lograr mediante las negociaciones arancelarias. En cambio, el sistema actual puede crear una situación de "congelamiento reglamentario" si los gobiernos no tratan de elevar las normas porque les preocupa la posición competitiva de sus productores. Bagwell y Staiger (2001) sostienen que si se diera esta flexibilidad adicional en el marco de los Acuerdos de la OMC, se garantizaría que los gobiernos consiguieran resultados eficientes en el comercio y las políticas nacionales usando sólo negociaciones arancelarias. Sin embargo, el hecho de que los Miembros y los legisladores hayan vacilado bastante hasta ahora en usar el artículo XXIII puede ser una señal de que el enfoque propuesto tiene más atractivo a nivel teórico que a nivel práctico.

101 Véase Bagwell y otros (2002).

102 Véase *Japón – Medidas que afectan a las películas y el papel fotográficos de consumo*, documento WT/DS44/R de la OMC, de 31 de marzo de 1998.

103 Referencia al informe del Órgano de Apelación.

4. MEDIDAS COMERCIALES ESPECIALES

a) Explicación de la medidas comerciales especiales en los acuerdos comerciales

En la teoría aceptada de la cooperación en el comercio internacional, las disposiciones sobre medidas comerciales especiales son innecesarias si la renegociación es posible siempre. Dado un nivel inicial de liberalización recíproca, un cambio en las condiciones que afectan a una de las partes y que la obliga a aumentar el nivel de protección puede tomarse en cuenta si esa parte puede ofrecer en compensación alguna liberalización que deje a sus interlocutores comerciales en una posición tan buena como la que tenían antes. Esto hace necesario explicar la presencia de normas comerciales especiales en los acuerdos comerciales.

Una explicación es que la protección mediante medidas comerciales especiales no es más que proteccionismo. La economía política del proteccionismo podría explicar la presencia de medidas comerciales especiales (Tharakan, 1995). La liberalización del comercio en todo el mundo ha reducido las tasas arancelarias a niveles muy bajos. Los perdedores en este proceso tienen un incentivo para obtener protección mediante el proceso político, y los políticos pueden no ser demasiado reacios a atender el reclamo. Ahora bien, las medidas comerciales especiales son administradas habitualmente por las burocracias, que parecen estar aisladas de la influencia política. Sin embargo, la influencia política puede hacerse sentir en este proceso definiendo las leyes y reglamentos que rigen el trabajo de esas burocracias (Finger y otros, 1982). De hecho, la investigación empírica demuestra el papel que desempeña la influencia política sobre las decisiones adoptadas por esos organismos, en particular en el caso de la determinación de la existencia de daño (Schuknecht, 1992; Tharakan y Waelbroeck, 1994). Además, las ambigüedades inherentes a estas medidas comerciales especiales dan a las burocracias mucho margen para interpretar las pruebas. Por lo tanto, puede no ser sorprendente que una reducción de los aranceles haya coincidido con el uso más frecuente y más amplio de medidas comerciales especiales, en particular medidas antidumping. Según este enfoque, la presencia de medidas comerciales especiales en los acuerdos comerciales representa la sustitución de una forma de protección por otra.

Barton y otros (2006) tienen una opinión menos crítica de las medidas comerciales especiales. Las consideran instrumentos de política que emplean con buenas intenciones los responsables de adoptar políticas, para administrar los efectos de redistribución de un comercio más abierto. La liberalización comercial produce ganadores y perdedores en un país. Sin embargo, por regla general los países no cuentan con mecanismos identificables para extraer parte de los ingresos adicionales a los ganadores, a fin de compensar a los que salen perdiendo como resultado de la liberalización comercial. Las medidas comerciales especiales llenan esta laguna proporcionando a los gobiernos una forma de proteger a los sectores vulnerables de las consecuencias de una menor protección arancelaria.

Jackson (1997) propone dos posibles explicaciones de las medidas comerciales especiales. Según la primera, son una herramienta para reducir los costos del ajuste económico producido por la liberalización. La liberalización comercial exige que los recursos se desplacen desde sectores en los que un país no tiene ventajas comparativas a sectores donde sí las tiene. Tal ajuste puede ser a veces difícil de hacer, ya que los trabajadores enfrentan largos períodos de desempleo. La protección temporal puede usarse para hacer más lento el ingreso de importaciones y dar tiempo a la rama de producción nacional para ajustarse a los efectos de la competencia. Sin embargo, el autor también reconoce las dificultades que crea esta explicación, porque las medidas comerciales no son necesariamente la forma más eficiente de facilitar el ajuste. Sería preferible adoptar medidas nacionales que aumentasen la movilidad de los trabajadores y de las empresas.

Esto conduce a su segunda explicación, que ve las medidas comerciales especiales como herramientas pragmáticas para atender, no el costo del ajuste en sí, sino las demandas políticas de protección que éste provoca. Si no se hace nada, la presión política puede aumentar hasta un punto en que las fuerzas proteccionistas sean capaces de revertir la liberalización comercial de forma permanente. La introducción de medidas comerciales especiales en un acuerdo comercial puede concebirse como una previsión de la posibilidad de tener que hacer esos ajustes difíciles y de la presión política a favor del proteccionismo a que dan lugar, y como un medio de reducir la presión revirtiendo temporalmente el proceso de liberalización.

Este enfoque supone que la profundidad de la liberalización que puede alcanzarse mediante un acuerdo comercial *ex-ante* puede depender de si tiene incorporadas cláusulas de exención que admiten la incertidumbre del contexto económico. En los acuerdos comerciales, los gobiernos contraen compromisos sobre las políticas que aplicarán no sólo en el momento actual sino también en el futuro. Pero las circunstancias económicas pueden evolucionar en el futuro de una forma que haga insostenible el mantenimiento de la política actual a causa de los grandes costos del ajuste. Los acuerdos comerciales tendrán que dar a los gobiernos un medio para apartarse temporalmente de sus disposiciones en circunstancias bien definidas y circunscritas. La presencia de medidas comerciales especiales atiende esta necesidad. Si bien el empleo de medidas comerciales especiales puede causar pérdidas de bienestar *ex-post* durante los períodos en que se aumenta provisionalmente el nivel de protección, la liberalización más profunda que se permite *ex-ante* significa que los aumentos del bienestar a largo plazo compensan las pérdidas con creces.[104]

b) Alcance de las medidas comerciales especiales

Un asunto que hay que dirimir es el alcance de las medidas comerciales especiales. ¿Se limitan sólo a las disposiciones de salvaguardia o de emergencia, o es necesario incluir también las medidas que se toman en respuesta a ciertas prácticas denominadas a veces prácticas comerciales "desleales", por ejemplo, derechos antidumping y compensatorios? En la medida en que, con independencia de que sean leales o desleales, las prácticas o políticas de comercio exterior causen un aumento de las importaciones y del daño a las ramas de producción nacional, pueden dar lugar a reclamaciones de protección que pueden poner en peligro las políticas comerciales liberales. Por lo tanto, crean precisamente las condiciones que las medidas comerciales especiales tienen por fin corregir. En consecuencia, las medidas de salvaguardia, antidumping y compensatorias son semejantes, en tanto y en cuanto pueden emplearse para reducir la presión interna acumulada en contra de la liberalización del comercio. En la subsección siguiente se examinan algunas de las características que distinguen a cada una de estas medidas comerciales especiales, incluidas las condiciones en que pueden ser invocadas.

Una segunda razón por la que puede ser necesario incluir los derechos antidumping y compensatorios en el ámbito de las medidas comerciales especiales es la fuerte dependencia que los países tienen de ellos (en particular de los derechos antidumping) (véase el cuadro 3). Al analizar las notificaciones hechas por los Miembros de la OMC en el período comprendido entre 1995 y 2005, se comprueba que las medidas de salvaguardia fueron las que menos se utilizaron. Hubo 20 veces más iniciaciones de investigaciones antidumping (2.851) que de salvaguardia (142) y se aplicaron casi 26 veces más medidas antidumping (1.804) que medidas de salvaguardia (70).[105]

Cuadro 3
Instrumentos comerciales especiales, iniciaciones y medidas, 1995-2005

Instrumento comercial especial	Iniciaciones	Medidas
Antidumping	2851	1804
Medidas compensatorias	182	112
Salvaguardias	142	70

Fuente: Secretaría de la OMC.

Por último, hay un estrecho vínculo entre los períodos de dificultad económica y la actividad antidumping. Knetter y Prusa (2003) han observado que, en el caso de cuatro de los mayores usuarios – Australia, el Canadá, las CE y los Estados Unidos – las notificaciones antidumping estuvieron estrechamente correlacionadas con

104 Finger y Nogues (2005), al examinar la experiencia de los países latinoamericanos con la liberalización del comercio, observan análogamente que "en un contexto político más amplio, las medidas antidumping y de salvaguardia son un *quid pro quo* necesario para ciertos sectores importantes a fin de lograr políticas comerciales mucho más liberalizadas para la economía en general".

105 Cabe señalar, empero, que una medida de salvaguardia puede aplicarse con respecto a múltiples fuentes de importaciones.

la actividad macroeconómica y la apreciación real del tipo de cambio. Los períodos de apreciación real del tipo de cambio pueden causar una pérdida de competitividad de los sectores que compiten con los productos importados y aumentar así la corriente de importaciones. El empeoramiento de la situación económica aumenta la desocupación y las pérdidas financieras de las empresas y crea condiciones que hacen que las medidas antidumping resulten muy atractivas para las empresas afectadas.

En consecuencia, se puede sostener que los países han descubierto que, para hacer ajustes frente a las dificultades comerciales y reducir la presión a favor del proteccionismo, las medidas antidumping son preferibles a las de salvaguardia. Por lo tanto, a los fines de este análisis, los tres tipos de medidas correctivas se considerarán medidas comerciales especiales.

c) Las disposiciones sobre las medidas comerciales especiales en el sistema multilateral

A nivel multilateral, las disposiciones más importantes sobre medidas comerciales especiales se encuentran en los artículos VI (Derechos antidumping y derechos compensatorios) y XIX (Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados) del GATT y en los acuerdos multilaterales correspondientes: el Acuerdo Antidumping[106], el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y el Acuerdo sobre Salvaguardias. La clasificación de los derechos antidumping y los compensatorios como medidas comerciales especiales se debe, en parte, a que los países recurren mucho a las medidas antidumping, como se observa en el cuadro 3 *supra*.

Hay otros artículos pertinentes del GATT que también podrían considerarse medidas comerciales especiales. Entre ellos están los artículos XII (Restricciones para proteger la balanza de pagos) y XXVIII (Modificación de las listas). Éste permite a los Miembros de la OMC aumentar los aranceles consolidados siempre que se otorgue un "ajuste compensatorio" a los interlocutores comerciales afectados.

Por último, corresponde señalar también que algunos Miembros de la OMC emplean la diferencia que hay entre los tipos arancelarios consolidados y los aplicados como un recurso comercial *de facto*. Los tipos aplicados se aumentan para proteger a las ramas de producción nacionales de las importaciones, pero no en un grado tal que exceda el tipo consolidado, de manera de no incumplir ningún compromiso contraído en el marco de la OMC.

Aunque los derechos de salvaguardia, antidumping y compensatorios han sido agrupados en una categoría única como medidas comerciales especiales, hay diferencias importantes entre ellos.

Las medidas antidumping y compensatorias sólo pueden ser invocadas contra importaciones a precios de dumping (es decir, a precios inferiores a su valor "corriente") o contra importaciones subvencionadas, respectivamente, y siempre que se demuestre que la rama de producción nacional ha sufrido un daño importante por causa de esas importaciones. Un país puede aplicar una medida de salvaguardia contra un incremento de las importaciones aunque éstas no se hagan a precios de dumping, no estén subvencionadas o no sean objeto de una práctica comercial determinada, si dichas importaciones son la causa de un daño grave a su rama de producción nacional.

Dado que las prácticas comerciales desleales pueden ser las de un proveedor o de un país específico, las medidas antidumping y compensatorias se imponen sólo a los proveedores que se compruebe que practican dumping o que subvencionan las importaciones, es decir que las medidas no se aplican sobre una base NMF. En principio, las medidas de salvaguardia se aplican sobre esa base, o sea que el propósito es aplicarlas a todas las importaciones de cualquier origen, aunque los países en desarrollo pueden quedar excluidos de su aplicación si les corresponde una parte pequeña de las importaciones.

[106] El nombre formal del Acuerdo Antidumping es *Acuerdo sobre la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*.

Por último, dado que las medidas antidumping y compensatorias se aplican en respuesta a determinadas prácticas comerciales (dumping o subvenciones), no es necesario ofrecer compensación al interlocutor comercial afectado. En cambio, el país que aplica una medida de salvaguardia – en respuesta a un incremento de las importaciones que ha perjudicado a su rama de producción nacional, más que como reacción a los efectos de una determinada práctica comercial – debe ofrecer compensación por los efectos adversos que tenga esa medida para sus interlocutores comerciales.[107]

Algunas de estas diferencias entre las medidas antidumping y las de salvaguardia han sido consideradas las razones por las que los países prefieren usar las primeras. El carácter no discriminatorio de las medidas de salvaguardia ha sido mencionado como un motivo por el que este instrumento se usa con menos frecuencia, ya que los gobiernos prefieren un instrumento que pueda aplicarse con más precisión al país o al grupo de países que sean los causantes del daño (Barton y otros, 2006). La renuencia de los países a utilizar medidas de salvaguardia también se ha vinculado a la aversión que tienen a legitimar una medida proteccionista que se aplica a bienes objeto de comercio leal y a la obligación de pagar una compensación (Jones, 2004). Este último punto muestra la ineficiencia que podría entrañar el uso de medidas antidumping, en lugar de salvaguardias, como medida comercial especial, en el sentido de que esas medidas no dejan a los interlocutores comerciales en condiciones tan buenas como antes.[108]

d) Las disposiciones sobre las medidas comerciales especiales en los acuerdos comerciales regionales

La gran mayoría de los ACR siguen aceptando el empleo de medidas correctivas en el comercio intrarregional, lo que demuestra la utilidad de las medidas comerciales especiales (Teh y otros, 2007). En este estudio se examinan las medidas comerciales especiales de 74 ACR en los que había grandes variaciones en cuanto al tamaño, grado de integración, región geográfica y nivel de desarrollo económico de sus miembros. Sólo un puñado de ACR han conseguido eliminar las medidas comerciales especiales, aunque entre ellos está el más grande de todos, las Comunidades Europeas.

La importancia que siguen teniendo las medidas comerciales especiales en los ACR refleja el equilibrio que los gobiernos deben asegurar cuando se comprometen a avanzar en la liberalización en un acuerdo de libre comercio. Dado que la decisión de celebrar un ACR tiene el objetivo de desmantelar todos los obstáculos al comercio regional, esto crea nuevas demandas de protección de los sectores que compiten con las importaciones. Para preservar el apoyo político a los ACR, los gobiernos habitualmente hacen que éstos incluyan normas de origen restrictivas, períodos de transición prolongados y sectores sensibles. Los gobiernos pueden llegar a la conclusión de que el mantenimiento de medidas comerciales especiales también es necesario para preservar el apoyo político a los acuerdos comerciales regionales.

¿Qué sucede con los ACR en los que se han podido abolir las medidas comerciales especiales? Estos ACR se caracterizan por formas de integración más profundas que van mucho más allá del desmantelamiento de las medidas en frontera; un arancel externo común y una mayor participación del comercio entre los miembros del ACR (Teh y otros, 2007). De esta forma, la necesidad de que los acuerdos comerciales incluyan medidas comerciales especiales puede también depender del grado de integración económica contemplada por los miembros. Si los líderes políticos y los pueblos de los miembros comparten el objetivo de una integración más profunda, el riesgo de que fuerzas proteccionistas puedan lograr la reversión de la apertura económica puede ser mucho menor. Es también probable que una integración más profunda conduzca a una mayor coordinación y armonización e incluso a la adopción de reglamentaciones, políticas e instituciones comunes, que permitan a los países absorber mejor los costos de los ajustes que exige la apertura del comercio.

[107] Sin embargo, el Acuerdo sobre Salvaguardias prevé una modulación de esta regla general, en el sentido de que el párrafo 3 del artículo 8 impide que los Miembros contra los que se haya adoptado una medida de salvaguardia tomen represalias durante los primeros tres años de vigencia de la medida, a condición de que la medida haya sido adoptada como resultado de un aumento en términos absolutos de las importaciones.

[108] Sin embargo, como se ha señalado, el párrafo 3 del artículo 8 limita los derechos de retorsión de los Miembros afectados, reduciendo de ese modo los casos en que el Miembro que adopte una medida de salvaguardia debe pagar una compensación.

5. NORMAS PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO Y SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

Todo acuerdo comercial y, en realidad, todo contrato necesita normas (implícitas o explícitas) que aseguren su cumplimiento. Dada la ausencia de una autoridad supranacional, la mayoría de los acuerdos comerciales dependen necesariamente de la autoaplicación. Sin embargo, la autoaplicación no tiene por qué ser sinónimo de imperio de la fuerza, sino que puede ser un proceso ordenado y basado en normas. Después de una breve introducción a los aspectos básicos del concepto de exigencia del cumplimiento, en esta parte del informe se examinan las normas pertinentes y las normas para la solución de diferencias.

a) Aspectos básicos de la exigencia del cumplimiento

> "El Acuerdo sobre la OMC es un tratado – *el equivalente internacional de un contrato*".[109] La mejor definición de un contrato es un intercambio recíproco de compromisos durante cierto tiempo (Craswell, 1999; Dunoff y Trachtman, 1999). Todos los contratos tienen que ser de cumplimiento exigible, porque esa exigencia da credibilidad a los compromisos mutuos contraídos y disuade a posibles desertores. Si no es posible exigir su cumplimiento, es previsible que los contratos no tengan eficacia o, lo que es más probable, que no se celebren en absoluto.[110]

La exigencia del cumplimiento es función de la "capacidad de exigir el cumplimiento" y de la "exigibilidad". La capacidad de exigir el cumplimiento es la posibilidad de responder de manera creíble ante una violación de las disposiciones del contrato. El cumplimiento puede ser exigido por la propia parte afectada (autoaplicación (SE)), por un tercero neutral[111], por la sociedad en general o por aplicación colectiva a cargo de un grupo de afectados o interesados (como las partes en un contrato multilateral). Los instrumentos para exigir el cumplimiento pueden ser medidas físicas (pena de reclusión), económicas (multas) o morales (pérdida de reputación). La exigibilidad tiene tres componentes: la visibilidad, la verificabilidad y la cuantificabilidad. La visibilidad significa que las infracciones pueden ser detectadas, bien por la parte afectada misma o por un tercero. La infracción de un contracto es verificable si la parte afectada puede invocar una de sus cláusulas y demostrar que ésta no se cumple. Esto presupone que la cláusula está incluida en el contrato y/o que la infracción puede ser confirmada por un tercero neutral. Por último, la cuantificabilidad significa que la parte perjudicada (o un tribunal) puede cuantificar el daño sufrido como resultado del incumplimiento del contrato.[112]

i) El nivel de cooperación y el nivel de exigencia del cumplimiento

Todos los contratos se basan en el deseo de cooperar. Las partes celebran un contrato con el propósito de minimizar costos, transferir los riesgos y/o sacar provecho de la eficiencia de las transacciones. La cooperación no tiene que ser una cuestión binaria, sino que puede ser una cuestión de grado. En el gráfico 3, el eje horizontal indica los diferentes grados de cooperación (C), donde (C^{max}) representa la plena cooperación y (C^{N}) la falta de cooperación. El gráfico muestra un contrato entre dos jugadores[113] que se supone que abarca una relación a largo plazo con interacción repetida (como un acuerdo comercial). Cada parte contratante tiene un incentivo para hacer trampa apartándose de las disposiciones del acuerdo. El beneficio a corto plazo de la deserción se denomina ventaja de "atropellar y darse a la

109 Órgano de Apelación de la OMC, *Japón – Bebidas Alcohólicas II* (WT/DS8, 10, 11/AB/R: 16, sin cursivas en el original).

110 Masten señala: "Sin algún tipo de seguridad de que, cuando llegue el momento, los demás cumplirán las obligaciones que han contraído, las personas comprensiblemente tendrán renuencia a hacer inversiones, sacrificar oportunidades o tomar otras medidas necesarias para hacer realidad todo el valor del intercambio" (1999: 26).

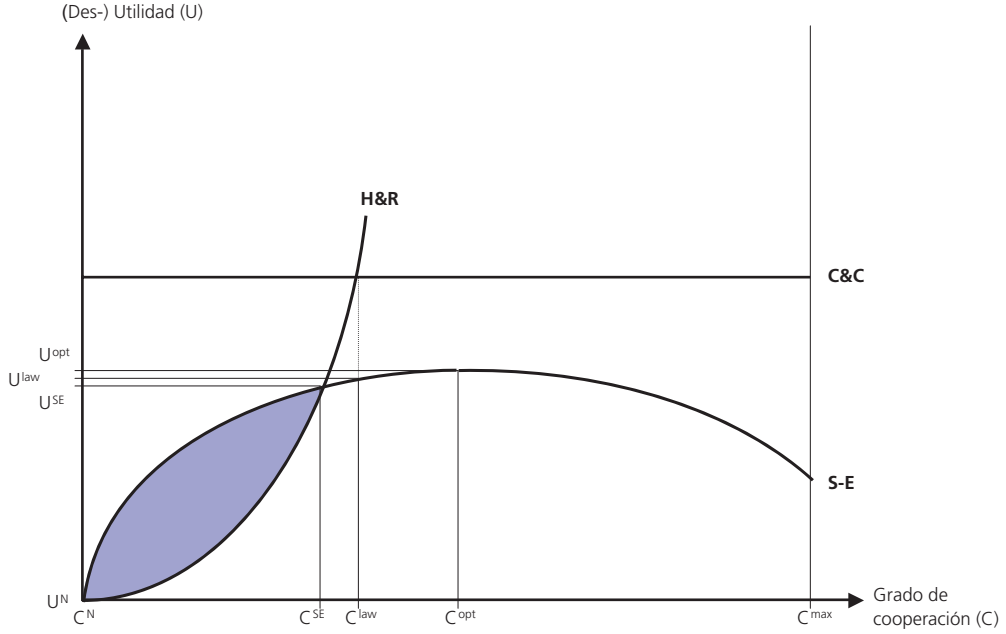
111 La aplicación por un tercero puede ser denominada "judicial-policial" (CC), porque en los Estados con régimen constitucional es necesario que haya un órgano judicial (el juez) que determine que se ha producido una infracción de la ley y un órgano ejecutivo (la policía) que asegure el cumplimiento.

112 La cuantificabilidad puede ser importante cuando no ha habido una violación *prima facie* de las normas, o cuando se toman medidas de represalia.

113 Para simplificar, se supone que las partes son simétricas. Por lo tanto, sólo es necesario considerar el caso de un firmante del contrato, porque los incentivos y la conducta del otro son idénticos. Esto no limita la posibilidad de generalizar: en un modelo con actores múltiples, el cumplimiento siempre se puede representar como un juego entre dos jugadores, a saber, el jugador "X" y el jugador "resto del mundo".

fuga" (*H&R*).[114] El eje vertical indica la utilidad que se obtiene fuera de una situación en la que no hay un contrato, es decir, por encima de U^N.[115] La ventaja de atropellar y darse a la fuga (si es aprovechada por el posible desertor) es, por definición, una redistribución oportunista de bienestar, es decir, ineficiente, en detrimento de la parte afectada.

Gráfico 3
Exigencia del cumplimiento en los contratos



Nota: H&R quiere decir "atropellar y darse a la fuga". La curva H&R representa los beneficios descontados que se derivan de la deserción de las condiciones del contrato inicial. S-E quiere decir "autoaplicación". La curva S-E representa los costos (desutilidad) previstos de la deserción en un acuerdo cuyo cumplimiento compete exclusivamente a las partes. Estos costos equivalen a los beneficios de la cooperación futura a los que se ha renunciado. C&C quiere decir exigencia "judicial-policial" del cumplimiento. La línea C&C representa la desutilidad prevista de la deserción (correspondiente en este caso a una cláusula de liquidación de daños y perjuicios) en un contrato por cuyo cumplimiento vela un tercero imparcial.

Fuente: Análisis gráfico de los autores basado en Bagwell y Staiger (2002: 103).

En el gráfico 3 se ilustran dos mecanismos para exigir una cooperación sostenida.[116] En el caso de la autoaplicación (es decir, cuando no hay ningún órgano superior de aplicación), la parte afectada renuncia al acuerdo (la amenaza de volver a la situación previa al contrato, donde no había cooperación, o "equilibrio de Nash", se llama también estrategia de aplicación inexorable). La curva *S-E* ("autoaplicación") en el gráfico 3 representa los costos de oportunidad de la represalia para el infractor, es decir, el valor descontado de la cooperación.[117] Es la suma de los futuros beneficios de la cooperación que el infractor sacrifica por haber desertado y haber provocado la respuesta inexorable. El posible desertor compara el incentivo a corto plazo para hacer trampa con el costo a largo plazo de una suspensión infinita de

114 Ese beneficio es la utilidad adicional que el infractor obtiene no prestando la cooperación prometida. Es un beneficio a corto plazo, porque sólo dura entre el momento de la deserción y el momento en que se descubre la infracción.

115 La convexidad de la curva *H&R* es verosímil (utilidad marginal creciente como resultado de la deserción) pero no necesaria. Bagwell y Staiger (2002: 102) dan algunos argumentos que apoyan esa curvatura cuando el "contrato" es un acuerdo comercial. La curva es plana e igual a cero en C^N, donde la cooperación obtenida con el contrato es equivalente a la situación en que no hay un acuerdo.

116 Hay también otras formas posibles de aplicación, pero éstas no se consideran aquí porque son simplemente variaciones de los dos mecanismos que se explican.

117 El valor descontado de la cooperación es la suma de todos los beneficios adicionales futuros, por período, resultantes de tener un contrato (en lugar de no tener ninguno). La concavidad de la curva *S-E* es también verosímil (una mayor cooperación en cada etapa es conveniente hasta llegar a un punto óptimo C^{opt}). A partir de allí, una cooperación mayor tiene rendimientos decrecientes y posiblemente negativos, por ejemplo porque hay una pérdida de libertad y soberanía. Véase en Bagwell y Staiger (2002: 102) el caso de un acuerdo comercial. La curva *S-E* también tiene que pasar por el origen: cuanto más se aproxima el nivel de la cooperación obtenida con el contrato al nivel en que no hay contrato (cooperación de Nash), menores son los futuros beneficios resultantes de la cooperación.

la cooperación. A medida que el nivel de cooperación aumenta, los costos de la represalia superan los beneficios de una deserción cometida una sola vez, atropellando y dándose a la fuga, hasta que las dos curvas se cruzan en C^{SE}, que puede definirse como el nivel máximo de cooperación que se puede sostener con la autoaplicación. Más allá de este punto, los beneficios de una única infracción del acuerdo exceden todos los beneficios futuros acumulados de la cooperación. Más allá de $C^{S\text{-}E}$, para el infractor es irracional cumplir ("límite obligatorio"). Previendo el comportamiento del infractor, para la parte afectada es igualmente irracional aceptar un trato más cooperativo, aunque el nivel de cooperación de bienestar-óptimo sería C^{opt} (a causa de la simetría de los jugadores). Por lo tanto, sin un órgano central de aplicación, solamente el campo comprendido entre C^{N} y C^{SE} es susceptible de autoaplicación, con una utilidad adicional comprendida entre U^{N} y $U^{S\text{-}E}$ (área sombreada).

Si hay un órgano de aplicación (un tribunal para detectar el incumplimiento y policías para hacer cumplir el veredicto del tribunal), las partes contratantes celebran su acuerdo al "amparo de la ley" (*C&C* en el Gráfico 3.[118] La cooperación tiene más alcance (entre C^{N} y C^{law}) porque la deserción se sanciona inmediatamente. Para el infractor, la sanción da por resultado una utilidad igual a (*H&R - C&C*), que es negativa en cualquier lugar por debajo del punto de corte C^{law}. La exigencia del cumplimiento por un tercero da una utilidad mutua mayor que el mecanismo de autoaplicación (U^{law} en lugar de U^{SE}). Sin embargo, tal como se presenta en este gráfico, el amparo de la ley puede no ser suficiente para salvaguardar una cooperación mutua óptima C^{opt}, posiblemente porque la ley no puede asegurar el cumplimiento de absolutamente todos los detalles del contrato.

ii) Factores que contribuyen a una exigencia eficaz del cumplimiento

La capacidad de exigir el cumplimiento y la exigibilidad determinan la fuerza de un mecanismo de aplicación y, por consiguiente, el alcance del acuerdo. Con un régimen de autoaplicación, la capacidad de exigir el cumplimiento que tiene la parte afectada depende del valor tiempo del infractor[119], del costo de la represalia para la parte afectada[120] y de la capacidad general de ésta de causar daño al infractor (gráfico 4). Los factores de una exigencia débil del cumplimiento desplazan hacia abajo la curva de costos de oportunidad del infractor (lo cual se indica en el gráfico con el movimiento de la curva de puntos *S-E* a la curva entera *S-E'*). La exigibilidad influye en la forma de la curva de atropellar y darse a la fuga a corto plazo. Cuando la visibilidad, la verificabilidad y la cuantificabilidad son insuficientes, la deserción por una sola vez resulta más atractiva (la curva *H&R* se mueve hacia la izquierda, como indica el desplazamiento desde la línea de puntos hacia la curva entera *H&R')*. En cada nivel de cooperación, la deserción es más ventajosa (mayor utilidad de la deserción). Cuando la posibilidad de exigir el cumplimiento es menor, se reduce el margen de la autoaplicación y, por consiguiente, como se indica en el recuadro 11, también se reduce el alcance de la cooperación *ex-ante* (situación previa (área sombreada) en comparación con la situación en que la exigencia del cumplimiento es insuficiente (área cuadriculada) determinada por las intersecciones de las curvas *H&R'* y *S-E'*).

La capacidad de exigir el cumplimiento y la exigibilidad son igualmente importantes en los contratos celebrados al amparo de la ley: si el régimen judicial-policial es débil (la línea *C-C* de puntos baja y se convierte en la línea entera *C-C'*) y son pocas las posibilidades de detección y absolución (lo que causa un desplazamiento de la curva *H&R* hacia la izquierda) el posible ámbito del contrato se mueve hacia la izquierda, de C^{law} a $C^{law'}$.

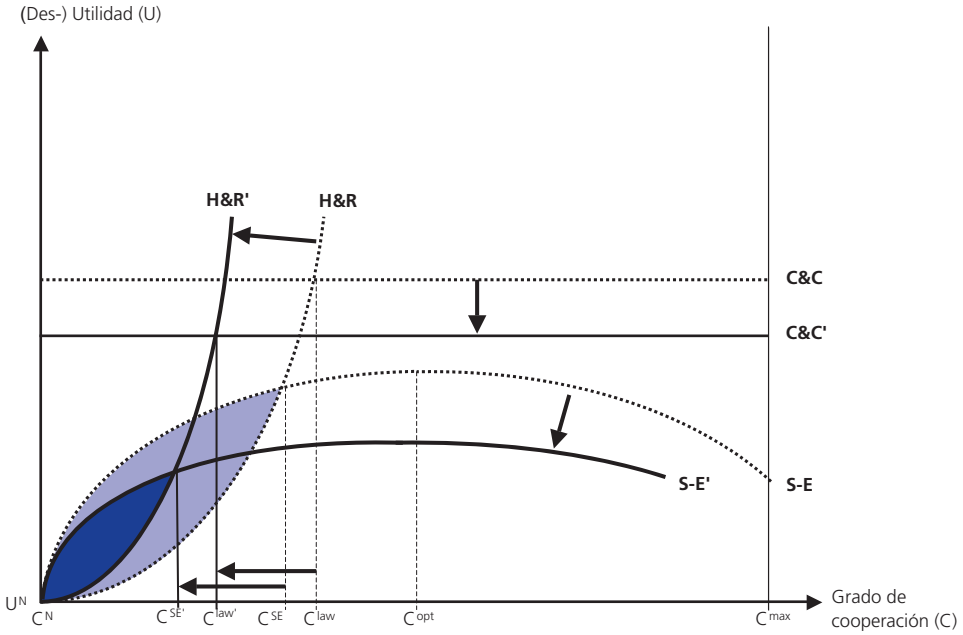
---

118 El amparo de la ley efectivamente abarca desde C^{N} hasta C^{law}, es decir, todo el espacio abarcado por el contrato. Más allá de C^{law} ningún contrato es posible, porque la deserción es más atractiva que el castigo de la ley.

119 El valor tiempo del infractor, o el factor de descuento, indica cuán interesado está el infractor en el período actual en comparación con períodos futuros. En un caso extremo en que el infractor está interesado únicamente en la utilidad del día de hoy y no tiene ningún interés en el futuro, una estrategia inexorable no tiene ningún efecto disuasorio. Por lo tanto, en ese caso no se firmaría ningún acuerdo.

120 Todos los costos relacionados con la imposición de una sanción reducen el poder (y la voluntad) de la parte afectada de tomar medidas de represalia. Por ejemplo, a veces se sostiene que, para la parte afectada, una estrategia inexorable es costosa de aplicar, porque no es únicamente la parte desertora la que renuncia a los beneficios futuros de la cooperación, sino también la parte que impone la sanción.

Gráfico 4
La importancia de la capacidad para exigir el cumplimiento y de la exigibilidad



Nota: H&R quiere decir "atropellar y darse a la fuga". La curva H&R representa los beneficios descontados que se derivan de la deserción de las condiciones del contrato inicial. S-E quiere decir "autoaplicación". La curva S-E representa los costos (desutilidad) previstos de la deserción en un acuerdo cuyo cumplimiento compete exclusivamente a las partes. Estos costos equivalen a los beneficios de la cooperación futura a los que se ha renunciado. C&C quiere decir exigencia "judicial-policial" del cumplimiento. La línea C&C representa la desutilidad prevista de la deserción (correspondiente en este caso a una cláusula de liquidación de daños y perjuicios) en un contrato por cuyo cumplimiento vela un tercero imparcial.

Fuente: Análisis gráfico de los autores basado en Bagwell y Staiger (2002: 103).

b) La autoaplicación en los acuerdos comerciales

Dada la falta de una autoridad supranacional, todo contrato entre naciones soberanas debe basarse en la autoaplicación.[121] La autoaplicación no es sinónimo de justicia autoadministrada ni de un sistema de autoayuda. En el sistema anárquico de justicia autoadministrada, los dos elementos de la exigencia del cumplimiento – la exigibilidad y la capacidad de exigir el cumplimiento – están en manos de la parte afectada. Esto tiene desventajas considerables. En primer lugar, la capacidad de exigir el cumplimiento depende por completo del poder de represalia ("tamaño") de la parte interesada. En segundo lugar, cada parte (incluso las más grandes) tiene que observar, verificar y cuantificar los actos de las demás para detectar y probar una infracción del contrato y calcular el daño causado. Las evaluaciones subjetivas de esa índole no son sólo costosas; pueden causar desacuerdos acerca de la naturaleza, los efectos y las consecuencias de una violación del tratado entre el presunto causante del daño y la parte afectada y provocar amenazas de represalias y contrarrepresalias y, posiblemente, una guerra comercial.[122] En un sistema de autoayuda ilimitado, cabe prever que los países se sentirán renuentes a celebrar un acuerdo o a contraer compromisos de gran alcance.[123]

[121] Hippler Bello dice, refiriéndose a la OMC: "Cuando un grupo especial establecido en virtud del Entendimiento relativo a la solución de diferencias de la OMC dicta una resolución en contra de un Miembro, no hay posibilidad de reclusión, ordenanza judicial, daños y perjuicios o acción policial. La OMC no tiene cárceles, ni garantes de cauciones, ni cascos azules, ni bastones o gases lacrimógenos" (1996: 417).

[122] El peligro de que estalle una guerra comercial puede ser incluido por los signatarios en su factor de descuento subjetivo.

[123] Véase el gráfico 4 *supra*. Para los países pequeños, un sistema de justicia autoadministrada hará bajar la curva *S-E* (por carecer de capacidad para exigir el cumplimiento) y además hará que la curva *H&R* se desplace hacia la izquierda, con lo que el espacio del contrato se reduce significativamente.

i) Normas para exigir el cumplimiento y para la solución de diferencias en los acuerdos comerciales

Conscientes de las enormes desventajas que tiene un sistema de justicia totalmente autoadministrada, los signatarios de un acuerdo comercial por lo común convienen en atenerse a un conjunto básico de normas de exigencia del cumplimiento y procedimientos de solución de diferencias. Esas normas prescriben el comportamiento apropiado en caso de discrepancias sobre los temas abarcados por el acuerdo.[124]

Las normas codificadas de exigencia del cumplimiento y solución de diferencias pueden producir resultados mucho mejores que un sistema de exigencia totalmente autoadministrado:

- en primer lugar, cuando se establecen mecanismos, procedimientos y plazos concretos, se codifican las normas de exigibilidad (visibilidad, verificabilidad y cuantificabilidad).[125] Un sistema basado en normas crea previsibilidad y estabilidad y genera confianza en el sistema;

- en segundo lugar, los miembros de un acuerdo comercial pueden convenir en reforzar la capacidad de aplicación de los Estados más débiles formulando normas de aplicación colectiva o multilateral. En lugar de dejar a un país pequeño librado a sus propios medios para tomar represalias contra un Miembro infractor, también pueden participar los signatarios afectados dispuestos a intervenir (pero no a litigar) e incluso todos los signatarios (véanse Maggi, 1999; Bagwell y otros, 2007)[126];

- por último, la existencia de normas de aplicación mutuamente acordadas puede impulsar a los signatarios a cambiar su régimen de exigencia del cumplimiento por mecanismos más benevolentes y menos conflictivos. Ejemplos de ello son el reemplazo de una estrategia de aplicación inexorable por un régimen de sanciones proporcionales o la posibilidad de mecanismos que permitan renunciar al tratado en épocas de graves crisis internas.[127] Otra opción es la adopción de instrumentos de exigencia del cumplimiento que restringen menos el comercio, como la compensación mediante liberalización arancelaria o cargas monetarias.

Por todos estos motivos, las normas de exigencia del cumplimiento y solución de diferencias pueden generar mayores niveles de confianza en el sistema por parte de todos los signatarios, tanto pequeños como grandes. Las normas aceptadas de común acuerdo y codificadas pueden aumentar la capacidad del sistema para exigir el cumplimiento (desplazamiento de la curva *S-E* hacia arriba en los gráficos 3 y 4) y aumentar la posibilidad de hacer cumplir el tratado, porque las deserciones se descubren, se prueban y se sancionan más fácilmente (desplazamiento de la curva *H&R* hacia la derecha). Esto reducirá las posibilidades de que haya deserciones oportunistas y dará por resultado compromisos más amplios *ex ante* de liberalización comercial por parte de los miembros del acuerdo.

---

124 Los artículos XXII y XXIII del GATT, titulados "Consultas" y "Anulación o menoscabo", respectivamente, son ejemplos de normas de exigencia del cumplimiento y solución de diferencias.

125 En otras palabras, las normas de exigencia del cumplimiento y solución de diferencias establecen el denominador común para las partes contratantes de *cuáles* son exactamente los actos sancionables, *cómo* se pueden descubrir y distinguir de la conducta lícita, *cuál* será la base para calcular la indemnización, etc.

126 Maggi (1999) ilustra las mayores ventajas de la aplicación multilateral respecto de la aplicación bilateral con un modelo sencillo. Tres países celebran un acuerdo comercial. Cada país exporta una sola mercancía única a cada interlocutor comercial. También importa dos mercancías únicas, una de cada uno de los otros países. Sin embargo, hay una asimetría circular en el comercio. Cada país importa de un interlocutor comercial sustancialmente más que lo que exporta a ese mercado. Por ejemplo, el país *A* recibe la mayor parte de sus importaciones de *B*, pero exporta principalmente a *C*. En un sistema de aplicación bilateral, *A* no puede reaccionar contra el desertor *C*, porque sus importaciones no le dan poder suficiente para causarle perjuicios económicos aumentando los aranceles como represalia. En cambio, en un sistema multilateral de aplicación, todos los países castigarán al desertor. Por lo tanto, el país *C* no se atreve a hacer trampa contra *A* porque sabe que *B* lo sancionará aumentando los aranceles contra su producto.

127 Muchos autores sostienen que, tratándose de juegos repetidos, una estrategia de ojo por ojo es muy superior a una respuesta inexorable (por ejemplo, Axelrod, 1984; Keohane, 1984; Oye, 1986). En el caso de acuerdos comerciales, esto ha sido demostrado, entre otros, por Sykes (1991), Downs y Rocke (1995) y Ethier (2001). Para un análisis de las cláusulas liberatorias como válvulas de seguridad en los acuerdos comerciales, véase la subsección 4 *supra*. Se ha dicho que las sanciones proporcionales y los mecanismos que permiten abandonar el tratado aumentan la estabilidad del acuerdo, así como el compromiso inicial de liberalización (por ejemplo, Rosendorff, 2005; Rosendorff y Milner, 2001; y Herzing, 2004).

ii) La función de las instituciones de solución de diferencias en los acuerdos comerciales

Con el transcurso del tiempo, un régimen de autoaplicación basado en normas que depende únicamente de la letra de ley y la benevolencia de los miembros puede llegar a ser bastante difícil de administrar, sobre todo cuando el acuerdo comercial se vuelve más complejo. La adhesión de más países y de países más diferentes, la inclusión de más ramas de producción, los nuevos campos de cooperación (como las normas ambientales o los derechos de propiedad intelectual) y la superposición cada vez mayor con otros regímenes internacionales obligarán a incluir normas y excepciones más complicadas y de mayor alcance. Una mayor complejidad puede producir más ambigüedades en los contratos y más casos de divulgación de información privada.[128]

Si ello es cierto, es muy probable que tarde o temprano haya desacuerdos y diferencias comerciales. Como se indica en la subsección 1 b) *supra*, la información asimétrica hace que a la parte que causa el perjuicio le resulte más fácil actuar de manera oportunista, porque la parte afectada tiene dificultades para detectar la infracción y demostrar la magnitud del daño sufrido. El hecho de que el contrato sea incompleto – incluida la existencia de ambigüedades o escapatorias – hace que para la parte afectada sea mucho más difícil invocar una cláusula específica del acuerdo para demostrar que sus sospechas son fundadas. Las partes contratantes deberían negociar la forma correcta de encarar acontecimientos imprevistos. Como esta negociación tiene lugar *ex post facto* y como se trata de evitar un proceso de renegociación más amplio, esas situaciones suelen ser difíciles de resolver sin ayuda externa. En síntesis, la complejidad del contrato puede obstaculizar la exigibilidad de un acuerdo comercial sin dificultades ni tirantez. Esto puede inducir a las partes contratantes a conferir atribuciones e independencia a un órgano oficial de solución de diferencias para abordar esas cuestiones dentro de ciertos límites (Thompson y Snidal, 2005).

En la subsección 1 *supra* se ha demostrado por qué las instituciones formales tienen importancia. Se ha demostrado que una organización formal puede asumir papeles importantes relacionados con la solución de diferencias, una vez que se tienen en cuenta las imperfecciones reales del mercado, como la asimetría de la información o la incertidumbre acerca del futuro. Las funciones de esa organización pueden incluir la vigilancia y la difusión de información, la conciliación, el arbitraje y el cálculo de daños, la reunión de información y la solución de diferencias. Tomando a la OMC como ejemplo, en el recuadro 11 se muestra que, al cumplir sus funciones, el mecanismo de solución de diferencias aumenta la exigibilidad[129], pero no tiene ninguna influencia en la capacidad de la parte afectada de exigir el cumplimiento.[130] Por lo tanto, la "autoaplicación" sigue siendo una premisa básica de prácticamente todo acuerdo comercial. La solución real de las diferencias queda en manos de los signatarios y en última instancia depende de la voluntad de cooperar del infractor y/o de la capacidad de todos los Miembros de sancionar a la parte infractora.

[128] Un acuerdo más complejo hace que sea más difícil (y más costoso) para los signatarios prever y definir futuras eventualidades, instrumentos comerciales y ámbitos de desacuerdo. Cuanto más influye un acuerdo comercial en las medidas internas (a diferencia de las que se toman en la frontera), tanto más difícil será para los signatarios descubrir, probar y calcular las infracciones del acuerdo.

[129] Al asumir su función de difundir información, el mecanismo de solución de diferencias aumenta las posibilidades de que se descubra una infracción (visibilidad). Como intermediario imparcial y encargado de reunir información, dirimir asuntos y arbitrar, el mecanismo ayuda a determinar qué actos pueden ser realmente sancionados de conformidad con las disposiciones del acuerdo y ayuda a encontrar una solución (verificabilidad). Por último, cuando arbitra y calcula el daño, asegura una mejor cuantificabilidad.

[130] El OSD (y, más concretamente, los grupos especiales de solución de diferencias y el Órgano de Apelación, que le prestan asistencia en el cumplimiento de sus funciones) proporciona a los Miembros resoluciones sobre la cuestión de si determinadas medidas constituyen infracciones del Acuerdo sobre la OMC y, si es aplicable, recomienda que los Miembros en cuestión pongan esas medidas en conformidad; en última instancia, los árbitros deciden el alcance de las medidas correctivas en caso de incumplimiento. Sin embargo, no hay nada equivalente a un órgano ejecutivo nacional que pueda poner en vigor un veredicto. Por lo tanto, con la terminología que se utilizó antes, la institución no puede asegurar una aplicación judicial-policial; sólo puede mejorar la visibilidad, la verificabilidad y la cuantificabilidad.

Recuadro 11: Funciones del mecanismo de solución de diferencias de la OMC

El mecanismo de solución de diferencias de la OMC es el instrumento con que cuenta la institución para resolver diferencias. En primera instancia, se prevé la celebración de consultas y la negociación de un arreglo antes de recurrir al litigio. En la etapa siguiente, la parte reclamante solicita el establecimiento de un grupo especial de solución de diferencias, indicando la medida impugnada y la disposición del derecho de la OMC que se ha infringido con esa medida. Las partes presentan argumentos y pruebas. Teniendo en cuenta las comunicaciones de las partes, el grupo especial determina los hechos pertinentes del caso relacionados con la medida en cuestión. Tiene derecho a recoger información para determinar la índole, el funcionamiento y los efectos de dicha medida. El grupo especial también evalúa la aplicabilidad de las disposiciones jurídicas invocadas por las partes, interpreta esas disposiciones y las aplica a los hechos del caso para determinar si la medida impugnada es incompatible con el Acuerdo de la OMC. Cuando se ha producido una infracción o cuando se han anulado o menoscabado los beneficios comerciales derivados de los Acuerdos de la OMC, el Miembro de que se trate debe poner la medida en cuestión en conformidad con el derecho de la OMC. Si ese Miembro no cumple plenamente esta obligación dentro de un período razonable, y si la parte agraviada no recibe una compensación o no considera apropiada la que recibe, el grupo especial puede imponer, previa aprobación del OSD, contramedidas equivalentes al grado de daño económico o a la pérdida de beneficios comerciales causada. Por último, su función de depósito de información implica que el mecanismo de solución de diferencias vigila el cumplimiento y mantiene registros oficiales sobre las diferencias y su solución. En el ESD, esas funciones se tratan de la siguiente manera:

Foro central de solución de diferencias: El ESD es aplicable a todos los acuerdos abarcados (párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC y artículo 1 del ESD). Además, en virtud del artículo 23 del ESD, el mecanismo de solución de diferencias de la OMC tiene primacía sobre otros foros externos en lo que se refiere a la resolución de diferencias con arreglo a los Acuerdos de la OMC y el cumplimiento del derecho de la OMC.

Consultas: El mecanismo actúa como "intermediario imparcial" entre los Miembros de la OMC que son partes en una diferencia. El artículo 4 del ESD exige que las partes celebren consultas antes de que pueda iniciarse un litigio. El propósito de las consultas es llegar a una solución mutuamente aceptable de la diferencia. Además, el ESD ofrece otras formas de solución de diferencias, como la conciliación, la mediación y los buenos oficios del Director General. El mandato correspondiente figura en el artículo 5 del ESD. El párrafo 1 de ese artículo dice que los procedimientos de conciliación y mediación son voluntarios. Asimismo, en el párrafo 7 del artículo 3 del ESD se estipula que "el objetivo del mecanismo de solución de diferencias es hallar una solución positiva a las diferencias". En realidad, en muchas ocasiones, las partes en las diferencias han recurrido al mecanismo para superar su desacuerdo antes de que el OSD adopte una resolución definitiva (véase la sección D.3 b)).

Reunión de información y de pruebas: Los artículos 11 y 13 del ESD exigen que los grupos especiales hagan una evaluación objetiva del asunto que se les haya sometido, que incluya una evaluación de los hechos. En el artículo 12 y en los Procedimientos de Trabajo que figuran en el apéndice 3 del ESD se especifican los procedimientos que han de seguir los grupos especiales (a menos que se decida otra cosa) , incluidos los plazos para la presentación de las comunicaciones escritas de las partes. Además de obtener información o aclaraciones adicionales, los grupos especiales pueden formular preguntas a las partes y pedirles explicaciones en cualquier momento. Asimismo, sobre la base del artículo 13 del ESD (titulado "Derecho a recabar información"), los grupos especiales de solución de diferencias pueden recabar información de cualquier fuente pertinente y pueden consultar a expertos para obtener su opinión sobre determinados aspectos de la cuestión (párrafo 2 del artículo 13 del ESD). Es importante señalar en virtud del párrafo 6 del artículo 17 del ESD, el Órgano de Apelación no tiene permitido reunir nueva información sobre los hechos ("La apelación

tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del grupo especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste.") Además, el mecanismo de solución de diferencias sólo se puede ocupar de los asuntos que le someten los Miembros de la OMC. Los grupos especiales no tienen atribuciones inquisitorias análogas a las de un fiscal o procurador general que actúa *ex oficio*. Además, a diferencia de ciertos tribunales internacionales, los grupos especiales y el Órgano de Apelación no pueden emitir opiniones consultivas.

Resolución: El artículo 11 del ESD exige que los grupos especiales de solución de diferencias hagan una evaluación objetiva del asunto que se les haya sometido en lo que respecta a los hechos, a la aplicabilidad de los Acuerdos abarcados de la OMC que sean pertinentes a las medidas de que se trate, y a la conformidad de éstas con dichos Acuerdos.

Arbitraje y cuantificación de los daños y perjuicios: Los párrafos 6 y 7 del artículo 22 del ESD autorizan a los árbitros a determinar el grado de daño económico y la pérdida de beneficios comerciales que haya sufrido la parte agraviada y a determinar, con arreglo al párrafo 3 del artículo 22 del ESD, en qué sectores comerciales, además de aquellos en los que haya ocurrido la infracción, y con arreglo a qué acuerdos, se justifican las medidas de retorsión. Hasta ahora ha habido 16 casos (en siete diferencias) en los que, después de presentada la solicitud de autorización de contramedidas, los árbitros han ordenado el pago de daños y perjuicios.

Difusión de información, seguimiento y vigilancia: El párrafo 2 del artículo 2 del ESD dispone que el OSD "informará a los correspondientes Consejos y Comités de la OMC sobre lo que acontezca en las diferencias relacionadas con disposiciones de los respectivos acuerdos abarcados". El artículo 21 del ESD, titulado "Vigilancia de la aplicación de las recomendaciones y resoluciones", obliga al OSD a hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas.[131] Se incluyen los casos en que se ha otorgado compensación o se han suspendido concesiones u otras obligaciones pero no se han aplicado las recomendaciones de poner una medida en conformidad con los acuerdos abarcados (párrafo 8 del artículo 22 del ESD).

6. TRANSPARENCIA

a) ¿Por qué es necesaria la transparencia?

La teoría convencional de la cooperación en el comercio internacional tiene poco que decir acerca de la transparencia en los acuerdos comerciales porque da por sentado que los interlocutores comerciales disponen de información perfecta. Esto equivale a suponer que no hay costos (de transacción) para adquirir o procesar información. Éste es un supuesto comprensible para simplificar la cuestión, dado que el principal tema del análisis es la ineficiencia que se crea cuando los países adoptan un comportamiento estratégico para modificar la relación de intercambio en su provecho.

En la sección anterior sobre las instituciones se ha examinado el problema que plantea la información imperfecta. La información imperfecta significa que tiene que haber algún costo para adquirir información y que, por lo tanto, es posible que las partes no estén totalmente informadas o que tengan información diferente sobre cuestiones que pueden tener consecuencias económicas importantes para ellas. Hay motivos muy concretos para creer que el problema de la información imperfecta es grave en el caso de los acuerdos comerciales.

En primer lugar, en los acuerdos comerciales intervienen gobiernos que contraen compromisos muy detallados sobre aranceles y otras disposiciones que se refieren a miles de productos. Sería difícil

[131] De ser necesario, los miembros pueden obtener un plazo razonable para la aplicación. Además, se puede pedir a los grupos especiales sobre el cumplimiento y al Órgano de Apelación que determinen si se han aplicado plenamente las resoluciones y recomendaciones del OSD.

mantenerse al tanto de todos esos compromisos si no figurasen en listas. Además, las negociaciones que dan por resultado esas listas suelen ser confidenciales. Sin embargo, cuando terminan las negociaciones, la información es un bien público que, sin mayores costos, los gobiernos pueden poner a disposición de quienes pueden sacar provecho directo de ella -los importadores, exportadores, etc.- pero que no fueron partes en las negociaciones.

En segundo término, las partes deben cumplir las obligaciones contraídas en el acuerdo comercial. Dada la naturaleza recíproca de la liberalización, una parte tendrá por lo tanto un interés legítimo en asegurar que su interlocutor cumpla sus obligaciones. A medida que el número de las partes en el acuerdo aumenta, rápidamente puede llegar a ser muy costoso para un país observar por sí mismo si todos sus asociados cumplen sus respectivos compromisos respecto de distintas medidas y productos. Puede ser más económico exigir que cada país informe a todos sus interlocutores comerciales sobre el estado del cumplimiento de esas obligaciones.

En tercer lugar, la necesidad de preservar o asegurar las ventajas del acceso a los mercados requiere que los países contraigan compromisos sobre reglamentaciones internas que incluyen, entre otras cosas, normas, reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias y otras similares, que tienen objetivos no comerciales pero cuya aplicación puede repercutir en el comercio. Puede no ser siempre fácil distinguir entre reglamentaciones bien intencionadas que solamente tienen un efecto perjudicial no deseado en las importaciones, y medidas que son instrumentos de proteccionismo oculto. Como se señala en la sección anterior sobre la exigencia del cumplimiento, la ambigüedad propia de esas situaciones a veces puede conducir a la solución de diferencias. La transparencia de las reglamentaciones y del proceso de regulación puede ayudar a eliminar esa ambigüedad y así evitar procedimientos costosos de solución de diferencias en situaciones en que realmente no se necesitan.

La transparencia tiene también otro aspecto que se refiere a la institución (organización) que, a causa de los costos de transacción y la información imperfecta, se ha establecido para ayudar a los miembros a aplicar mejor las normas de los acuerdos comerciales. Esta transparencia institucional tiene dos facetas. Una es la transparencia interna, que significa asegurar que el proceso de adopción de decisiones sea lo más abierto posible para todos los miembros. Los miembros de la institución no necesitan tener el mismo acceso a los recursos financieros y humanos. Aunque no es posible eliminar totalmente esas diferencias, hay algunos que tienen características de bienes públicos y pueden distribuirse, a un costo bajo, de manera que mejore significativamente la calidad del proceso de adopción de decisiones. La segunda faceta es la transparencia externa, que se relaciona con la medida en que la institución está abierta al público.

La transparencia ayuda a alcanzar dos objetivos. El primero es un mejor cumplimiento por las partes de los compromisos que han contraído en virtud del acuerdo comercial. Al centrar la atención en las partes se asegura que éstas mantengan su disciplina. Segundo, más allá de las partes en el acuerdo, la transparencia debería ayudar a los agentes económicos privados a entender mejor el entorno en que actúan y permitirles tomar decisiones mejores. Los mercados funcionarán con más eficiencia si los agentes económicos disponen de mejor información.

b) La transparencia en la OMC

Prácticamente todos los Acuerdos de la OMC contienen disposiciones sobre transparencia. Aunque las normas sobre transparencia en un determinado Acuerdo de la OMC pueden referirse solamente al tipo específico de medidas contempladas en él, como las subvenciones o las medidas sanitarias y fitosanitarias, el efecto acumulativo de esas disposiciones es disminuir la opacidad del régimen comercial y del proceso de adopción de políticas comerciales de los Miembros. Las disposiciones sobre transparencia se pueden clasificar de distintas formas. En esta sección se sigue de cerca la clasificación de Wolfe (2003), que agrupa las disposiciones sobre transparencia de la siguiente manera: a) listas de aranceles y servicios que codifican los compromisos de los Miembros; b) Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales; c) publicación y notificación; d) transparencia interna, que significa la transparencia de la institución para sus Miembros (en particular los de recursos limitados y sin representación en Ginebra) y e) la transparencia externa para la

sociedad civil.[132] Aunque Wolfe (2003) no se refiere a la vigilancia, ésta es una función prevista explícitamente en varios acuerdos de la OMC. Por lo tanto, también se examina el significado de la vigilancia, como está vinculada a la transparencia y cómo puede ayudar a reducir el número de diferencias.

i) Listas de concesiones

Aunque no se las caracteriza expresamente como mecanismos de transparencia, las listas de concesiones y las listas de compromisos específicos de los Miembros de la OMC son probablemente uno de los más valiosos de esos instrumentos. Las listas, que frecuentemente suman cientos o incluso miles de páginas, codifican con muchos detalles las obligaciones de cada Miembro de la OMC con respecto a los derechos de importación y las limitaciones del comercio de servicios que se han de aplicar a otros Miembros.

En el GATT de 1994, el artículo pertinente es el artículo II (Listas de concesiones) que aparece inmediatamente después de la cláusula NMF. En el caso de los productos no agropecuarios, la lista por lo común consiste en consolidaciones arancelarias pero, en el de los productos agropecuarios, la lista incluye también contingentes arancelarios, límites a las subvenciones a la exportación y ayuda interna. Se considera que las listas son parte integral del GATT.

El artículo XX (Listas de compromisos específicos) es la disposición correspondiente del AGCS. En las listas se indican los sectores de servicios a los que el Miembro de que se trate aplicará las obligaciones sobre el acceso a los mercados y el trato nacional previstos en el AGCS y las excepciones a esas obligaciones que desea mantener. Se indican los compromisos y limitaciones con respecto a los cuatro modos de suministro: suministro transfronterizo, consumo en el extranjero, presencia comercial y presencia de personas físicas. Las listas son consideradas parte integral del AGCS.

ii) Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales

En el Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech se estableció el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC). Su propósito es "coadyuvar a una mayor adhesión de todos los Miembros a las normas y disciplinas de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y, cuando proceda de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales, y a los compromisos contraídos en su marco, y, por ende, a un mejor funcionamiento del sistema multilateral del comercio, mediante la consecución de una mayor transparencia en las políticas y prácticas comerciales de los Miembros y una mejor comprensión de las mismas. En consecuencia, el mecanismo de examen permite hacer regularmente una apreciación y evaluación colectiva de toda la gama de políticas y prácticas comerciales de los distintos Miembros y de su repercusión en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio. No tiene, sin embargo, por finalidad servir de base ni para hacer cumplir obligaciones específicas contraídas en el marco de los Acuerdos, ni para los procedimientos de solución de diferencias, ni tampoco para imponer a los Miembros nuevos compromisos en materia de políticas". Este objetivo se ha de lograr mediante exámenes periódicos de las políticas y prácticas comerciales de los Miembros. Anteriormente, en 1988, se había establecido un mecanismo provisional de examen por homólogos de las políticas comerciales de los Miembros.

La frecuencia de los exámenes depende de la participación de los Miembros en el comercio mundial. Las cuatro entidades comerciantes más importantes deben ser objeto de examen cada dos años. Las 16 siguientes han de serlo cada cuatro años. Los demás Miembros son objeto de examen cada seis años y el intervalo puede ser más largo para los PMA. Cada examen se basa en un informe de la Secretaría y en una declaración del Miembro correspondiente. Todos los Miembros pueden hacer observaciones sobre el informe -lo cual pone de relieve la dimensión de transparencia del objetivo mencionado- o la declaración de política, lo cual crea la oportunidad de intercambiar opiniones. Luego, los informes se publican y se ponen a disposición del público en general.

[132] En su clasificación, Wolfe (2003) incluye también la independencia respecto del poder ejecutivo de los gobiernos.

El Órgano de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC lleva a cabo la labor arriba descrita. Para cada examen se preparan dos documentos: uno es una declaración de política del Miembro cuyas políticas comerciales se examinan y el segundo es un informe detallado preparado por la Secretaría de la OMC bajo su responsabilidad. Este informe comprende capítulos detallados en los que se examinan las políticas y prácticas comerciales de cada Miembro y se describen las instituciones que formulan la política comercial y la situación macroeconómica del país. El informe de la Secretaría y la declaración de política del Miembro se publican después de la reunión de examen, junto con las minutas de la reunión y el texto de las observaciones recapitulativas que formula el Presidente del Órgano de Examen, al concluir la reunión.

El examen de las políticas, prácticas y medidas de los Miembros que lleva a cabo el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales permite ver cómo las políticas y disposiciones no abarcadas por las normas de la OMC pueden tener una gran influencia en el movimiento internacional de bienes, servicios, capitales y mano de obra, así como efectos equivalentes a las medidas sujetas a las disciplinas de la OMC, y también pueden menoscabar esas medidas. Mediante el examen de las políticas macroeconómicas y estructurales generales, se trata de ubicar la política comercial y relacionada con el comercio en un contexto normativo más amplio, a fin de evaluar mejor la coherencia de esas políticas para la consecución de sus objetivos.

La transparencia en el proceso de examen de las políticas comerciales abarca cuatro elementos fundamentales de política económica: primero, una clara descripción de la índole de las políticas y medidas; segundo, su justificación o sus objetivos; tercero, los costos de aplicación de esas políticas y medidas, expresados como gastos o como impuestos no recaudados y, por último, una evaluación económica de la eficacia de esas políticas y medidas (en relación con otras posibilidades viables) para lograr sus objetivos. Por consiguiente, el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales permite realizar periódicamente una apreciación colectiva y una evaluación económica de todas las políticas y prácticas comerciales de los Miembros, así como de su compatibilidad con los principios generales de no discriminación y previsibilidad que son fundamentales en la OMC, y su repercusión en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio.

iii) Obligaciones sobre publicación y notificación

El artículo X del GATT dispone que los Miembros publicarán toda la información sobre la aplicación de los reglamentos comerciales "rápidamente, a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos". La idea fundamental de la obligación de publicar información es que los demás Miembros de la OMC que puedan verse afectados por medidas estatales tengan una oportunidad razonable de recibir información acerca de esas medidas y de adaptar sus actividades o de tratar de que se modifiquen tales medidas.[133]

Por su número, las disposiciones sobre notificación son el mecanismo de transparencia más común en los Acuerdos de la OMC. Se deben hacer notificaciones para poner en conocimiento de los demás Miembros la aprobación de nuevas leyes, o la adopción de nuevas medidas, o los progresos hechos en el cumplimiento de compromisos. Varios Acuerdos contienen también la obligación de publicar información sobre una determinada medida o establecer servicios de información, de modo que los Miembros sepan dónde pueden conseguir la información necesaria.

iv) Transparencia institucional (transparencia interna y externa)

La transparencia interna y externa tiene menos que ver con la aclaración de las disposiciones de acuerdos multilaterales que con el propósito de dar a conocer el proceso de adopción de decisiones en la institución u organización misma. El objetivo de la transparencia interna es lograr que las decisiones se adopten en la OMC de manera transparente y auténticamente inclusiva. Comprende los contactos de la OMC con sus Miembros más pequeños y más pobres, en particular los que no tienen misiones en la OMC en Ginebra (delegaciones sin representación permanente).

133 Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos – Ropa interior*, página 22.

La transparencia externa se refiere a los esfuerzos de la OMC por establecer contacto con grupos de la sociedad civil y el público en general. Gran parte de esos esfuerzos consisten en suministrar documentos oficiales de la OMC, informes, comunicaciones de los Miembros de la OMC y estadísticas sobre el comercio. Otras actividades referentes a la transparencia externa consisten en dar a grupos de la sociedad civil acceso a reuniones pertinentes de la OMC, incluidas las Conferencias Ministeriales, y la organización de reuniones públicas para explicar mejor la institución y los Acuerdos de la OMC.

En la sección D figura un análisis detallado de la forma en que el GATT/OMC ha respondido a la necesidad de asegurar la transparencia interna y externa en sus relaciones con los Miembros y el público.

v) Vigilancia

Mientras que la transparencia es una obligación que tienen los Miembros para asegurar que las medidas comerciales que adoptan sean claras y fáciles de comprender, la vigilancia va más lejos. Implica vigilar el cumplimiento por los Miembros de las obligaciones que han asumido en virtud de los Acuerdos de la OMC. Casi siempre se trata de una actividad encomendada a la institución (y a sus órganos) más que a los Miembros.

Varios Acuerdos de la OMC contienen disposiciones explícitas sobre la vigilancia. En el Entendimiento relativo a la solución de diferencias (párrafo 6 del artículo 21) se exige al Órgano de Solución de Diferencias que someta a vigilancia la aplicación de las recomendaciones o resoluciones adoptadas. El artículo 26 del Acuerdo SMC dispone que el Comité sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias examinará las notificaciones de subvenciones de los Miembros en reuniones especiales que se celebrarán cada tres años. La función de vigilancia asignada al Comité de Salvaguardias en virtud del artículo 13 del Acuerdo sobre Salvaguardias parece tener un alcance más amplio. Pero esas funciones incluyen vigilar la aplicación del Acuerdo, examinar y supervisar la eliminación progresiva de las limitaciones voluntarias (véanse más detalles en la sección D del presente informe) y recibir y examinar todas las notificaciones sobre salvaguardias.

A pesar de que otros Acuerdos de la OMC no contienen disposiciones explícitas sobre la vigilancia, casi todos ellos establecen órganos que fundamentalmente desempeñan muchas de las funciones arriba descritas. El artículo 68 del Acuerdo sobre los ADPIC dispone que el Consejo de los ADPIC supervisará la aplicación del Acuerdo y, en particular, el cumplimiento por los Miembros de las obligaciones que les incumben en virtud del mismo. El Acuerdo sobre la Agricultura exige (en su artículo 18) que el Comité de Agricultura examine los progresos realizados en la aplicación de los compromisos negociados en el marco del programa de reforma de la Ronda Uruguay. Todo Miembro puede señalar a la atención del Comité cualquier medida que a su juicio debiera haber sido notificada por otro Miembro. El Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (según su artículo 15) examina anualmente la aplicación y funcionamiento del Acuerdo OTC. El Comité de Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio vigila el funcionamiento y aplicación del Acuerdo sobre las MIC (artículo 7). El Comité de Medidas Antidumping presenta informes semianuales o semestrales sobre las medidas antidumping adoptadas por los Miembros de la OMC en los seis meses precedentes.

La OMC cumple su función de vigilancia principalmente por conducto de los diversos comités u órganos establecidos en virtud de los Acuerdos de la OMC. La materia prima para esta función procede de las notificaciones, reclamaciones y solicitudes de celebración de consultas de los Miembros, así como de los informes preparados por la Secretaría. Por lo tanto, hay un vínculo importante entre la observancia de la transparencia por los Miembros, su capacidad de presentar puntualmente notificaciones correctas a los diversos órganos de la OMC y la calidad de la función de vigilancia de la OMC.

La existencia del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, en particular, ha motivado comparaciones con la actividad de supervisión llevada a cabo por el Fondo Monetario Internacional. Hay similitudes pero también diferencias importantes entre la función de supervisión del FMI y la función de vigilancia de la OMC. En cuanto a las diferencias, parece haber dos esenciales. En primer lugar, en su Convenio Constitutivo se ha dado al FMI el mandato expreso de supervisar los regímenes de

cambios (artículo IV, sección 3 del Convenio). Esta supervisión tiene dos aspectos interrelacionados: la supervisión de todo el sistema monetario internacional y, para cumplir esta función, la supervisión de "las políticas de tipos de cambio de los países miembros". A pesar de que algunos órganos de la OMC pueden tener atribuciones de vigilancia (como el Órgano de Solución de Diferencias, el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias o el Comité de Salvaguardias), en los Acuerdos de la OMC no hay ninguna disposición sobre vigilancia que tengan un alcance tan amplio como el artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI.

En segundo lugar, el objetivo de la supervisión del Fondo es adoptar "principios específicos que sirvan de orientación a todos" los países miembros con respecto a sus políticas de tipos de cambio. Todos los informes del personal del Fondo en relación con el artículo IV incluyen recomendaciones sobre políticas que se presentan al Directorio del FMI para su examen. Las opiniones del Directorio después se resumen y transmiten a las autoridades nacionales, evidentemente con el propósito de influir en las políticas. En el caso de la OMC, hay restricciones bien explícitas sobre lo que se puede hacer con el producto de la transparencia. Como se ha señalado con respecto al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, se estipula expresamente que éste no ha de servir "de base ni para hacer cumplir obligaciones específicas … ni para los procedimientos de solución de diferencias, ni tampoco para imponer a los Miembros nuevos compromisos en materia de políticas".

Esto no quiere decir que la vigilancia ejercida por los órganos de la OMC, sumada a la observancia por parte de los Miembros de las disposiciones sobre transparencia de los Acuerdos de la OMC, no tenga un efecto igualmente eficaz. La transparencia que deben tener las medidas que adoptan los Miembros y, en general, sus regímenes comerciales, así como la certeza de que la institución está atenta a posibles infracciones, crean un poderoso incentivo para que los Miembros respeten sus compromisos. Eso aumenta el nivel de confianza en el valor de los compromisos contraídos por los Miembros.

También significa que hay menos infracciones deliberadas de los Acuerdos y, por lo tanto, se recurre con menos frecuencia a los procedimientos de solución de diferencias. Las diferencias innecesariamente frecuentes y el recurso al mecanismo de solución de diferencias son costosas para los Miembros de la OMC y para la propia institución porque absorben recursos y pueden dañar la reputación de la institución. La función de vigilancia de la OMC es útil en la medida en que reduce la frecuencia de esas diferencias entre los Miembros.

c) Disposiciones sobre la transparencia en los ACR

Las disposiciones sobre la transparencia en los ACR parecen tener muchos de los elementos del sistema multilateral de comercio. Los acuerdos comerciales bilaterales y regionales por lo común contienen listas de concesiones y obligaciones sobre notificación y publicación sobre una gran variedad de medidas comerciales y reglamentarias (véase la sección D, donde se trata con más detenimiento la cuestión de la transparencia en los ACR). La gran diferencia posiblemente sea la falta de un mecanismo de examen por homólogos, como el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC. Además, dado que el número de partes en esos acuerdos es considerablemente menor que en la OMC, la necesidad de transparencia interna es también menor. Salvo en los acuerdos más grandes de integración regional, como las CE y el TLCAN, no parece haber un esfuerzo equivalente para establecer contacto con grupos de la sociedad civil y el público en general mediante el suministro de documentos oficiales o la participación en reuniones.

7. CONCLUSIONES

El presente capítulo comenzó con dos preguntas: ¿cuáles son las normas que componen un acuerdo comercial? Además del establecimiento de normas, ¿por qué se crean instituciones?

En respuesta a la primera pregunta se han identificado cinco esferas en las que se adoptan normas. Las normas sobre liberación recíproca permiten que las partes en un acuerdo comercial reduzcan mutuamente el grado de protección a un nivel más bajo que el del resultado del dilema del prisionero. Las normas contra la elusión, como las relativas al trato nacional, impiden que las partes utilicen instrumentos de política interna para socavar el valor de las concesiones comerciales otorgadas a sus asociados. Las normas sobre medidas comerciales especiales permiten que las partes en un acuerdo suspendan temporalmente el cumplimiento de sus compromisos de liberalización cuando los productores nacionales se ven perjudicados. Las partes renuncian al proteccionismo a corto plazo a fin de alcanzar niveles más altos de liberalización. Las disposiciones para exigir el cumplimiento disuaden a las partes en un acuerdo de abandonar dicho acuerdo. Las normas sobre transparencia reducen el costo de adquirir información sobre las medidas y políticas de los interlocutores comerciales a fin de poder evaluar mejor el cumplimiento de las condiciones del acuerdo.

En respuesta a la segunda pregunta, cabe señalar que las instituciones se crean debido a la existencia de costos de transacción y de asimetrías en la información. Se crean porque los acuerdos comerciales pueden ser contratos incompletos y porque surge la necesidad de contar con un conciliador o intermediario imparcial. En muchos casos se suele conferir a esas instituciones un grado sustancial de autoridad y funciones importantes. Entre ellas está la de facilitar las negociaciones, divulgar información y solucionar diferencias relacionadas con el comercio internacional.

El análisis de las instituciones y normas de los acuerdos comerciales contenido en esta sección es principalmente un análisis conceptual o teórico. No obstante, es útil para evaluar las contribuciones que pueden hacer las normas y las instituciones en la esfera del comercio. En la última parte de este informe (sección D) se describe cómo han evolucionado esas normas y las instituciones mismas en el sistema multilateral de comercio y se destacan los principales logros del sistema y las dificultades que se han planteado con el transcurso del tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

Abbott, K. y Snidal, D. (1998) 'Why States Act through Formal International Organizations', *The Journal of Conflict Resolution* 42, 1: 3-32.

Aggarwal, V.K. y Dupont, C. (1999) 'Goods, Games and Institutions', *International Political Science Review* 20, 4: 393-409.

Andersson, J., Bonaglia, F., Fukasaku K. y Lesser, C. (2005) 'Trade and Structural Adjustment Policies in Selected Developing Countries', *OECD Development Centre Working Paper* N° 245, DEV/DOC(2005)05, París: OCDE.

Arrow, K.J. y Debreu, G. (1954) 'Existence of an equilibrium for a competitive economy', *Econometrica* 22, 3: 265-290.

Axelrod, R. (1984) *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Nueva York: Basic Books.

Bagwell, K. y Staiger, R.W. (1996) 'Reciprocal Trade Liberalization', *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* N° 5488, Cambridge, Massachusetts: NBER.

— (1997a) 'Multilateral tariff cooperation during the formation of Free Trade Areas', *International Economic Review* 38, 2: 291-319.

— (1997b) 'Multilateral tariff cooperation during the formation of Customs Unions', *Journal of International Economics* 42: 91-123.

— (1998) 'Will Preferential Agreements Undermine the Multilateral Trading System?', *The Economic Journal* 108, 449: 1162-1182.

— (1999a) 'An Economic Theory of GATT', *American Economic Review* 89, 1: 215-248.

— (1999b) 'Regionalism and Multilateral Tariff Cooperation', en J. Piggot y A. Woodland (comp.) *International Trade Policy and Pacific Rim*, Londres: MacMillan.

— (2001) 'Domestic Policies, National Sovereignty, and International Economic Institutions', *Quarterly Journal of Economics* 116, 2: 519-562.

— (2002) *The economics of the world trading system*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

— (2004a) 'Backward Stealing and Forward Manipulation in the WTO', *NBER Working paper* N° 10420.

— (2005a) 'Enforcement, Private Political Pressure and the GATT/WTO Escape Clause', *The Journal of Legal Studies* 34, 2: 471-513.

— (2005b) 'Multilateral Trade Negotiations, Bilateral Opportunism and the Rules of GATT/WTO', *Journal of International Economics* 67: 268-294.

Bagwell, K., Mavroidis, P.C. y Staiger, R.W. (2002) 'It's A Question of Market Access', *The American Journal of International Law* 96: 56-76.

— (2003) 'The Case for Auctioning Countermeasures in the WTO', *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* N° 9920, Cambridge, Massachusetts: NBER.

— (2007) 'Auctioning Countermeasures in the WTO', *Journal of International Economics*, de próxima publicación.

Baldwin, R. y Robert-Nicoud, F. (2005) 'Juggernaut Model - The Lego Version', mimeo, HEI.

Baldwin, R.E. (1987) 'Multilateral Liberalisation', en J.M. Finger (comp.) *The Uruguay Round: A Handbook on the Multilateral Negotiations*, Washington D.C.: Banco Mundial.

— (1994) *Toward an Integrated Europe*, Londres: CEPR.

— (1995) 'A Domino Theory of Regionalism', en Richard Baldwin, P. Haaparanta y J. Kiander (comp.) *Expanding Membership of the EU*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 25-48.

— (2006) 'Multilateralising Regionalism: Spaghetti bowls as building bloc on the path to global free trade', *World Economy* 29, 11: 1451-1518.

Baldwin, R.E. y Murray, T. (1977) 'MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits Under the GSP', *Economic Journal* 87: 30-46.

Banco Mundial (2005) *Global Economic Prospects (Perspectivas económicas mundiales)*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Barfield, C.E. (2001) *Free Trade, Sovereignty, Democracy. The Future of the World Trade Organization,* Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

Barnett, M. y Finnemore, M. (2004) *Rules for the World*, Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

Barton, J.H., Goldstein, J.L., Josling, T.E. y Steinberg, R.H. (2006) *The Evolution of the Trade Regime*, Princeton y Oxford: Princeton University Press.

Battigalli, P. y Maggi, G. (2002) 'Rigidity, Discretion, and the Costs of Writing Contracts', *American Economic Review* 92, 4: 798.

Bawn, K. (1995) 'Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures', *American Political Science Review* 89: 62-73.

Bhala, R. (1999) 'The Precedent Setters: *De Facto Stare Decisis* in WTO Adjudication' (segunda parte de una trilogía), *Journal of Transnational Law and Policy* 9: 1-151.

Bhandari, J.S. y Sykes, A.O. (1998) *Economic Dimensions in International Law: Comparative and Empirical Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bown, C.P. (2002) 'The Economics of Trade Disputes, the GATT's Article XXIII, and the WTO's Dispute Settlement Understanding', *Economics and Politics* 14, 3: 283-322.

— (2004) 'Trade Policy Under the GATT/WTO: Empirical Evidence of the Equal Treatment Rule', *Canadian Journal of Economics* 37, 3: 678-720.

Bütler, M. y Hauser, H. (2002) 'The WTO Dispute Settlement Mechanism: A First Assessment from an Economic Perspective', *Journal of Law, Economics & Organization* 16, 2: 503-33.

Calvert, R. (1995) 'The Rational Choice Theory of Social Institutions', en Banks, J. y Hanushek, E. *Modern Political Economy*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, páginas 216-67.

Caplin, A. y Krishna, K. (1988) 'Tariffs and the Most-Favoured-Nation Clause: A Game Theoretic Approach', *Seoul Journal of Economics* 1, 267-289.

Carr, E.H. (1964) *The Twenty Years Crisis, 1919-1939,* Nueva York, Nueva York: Harper and Row.

Chang, W. y Winters, A.L. (2001) 'How regional blocs affect excluded countries: the price effects of MERCOSUR', *American Economic Review* 92, 4: 889-904.

Checkel, J. (comp.) (2007) *International Institutions and Socialization in Europe*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Checkel, J.T. (1998) 'The Constructivist Turn in International Relations Theory', *World Politics* 50, 2: 324-348.

Choi, J.P. (1995) 'Optimal tariffs and the choice of technology: discriminatory tariffs vs. the "Most Favored Nation clause"', *Journal of International Economics* 39: 143-160.

Coase, R.H. (1937) 'The Nature of the Firm', *Economica* 4, 16: 386-405.

Cohen, M.D., March, J.G. y Olsen, J.P. (1972) 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25.

Conconi, P. y Perroni, C. (2005) 'Special and Differential Trade Regimes', mimeo.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (1999) 'Quantifying the benefits obtained by developing countries from the Generalized System of Preferences', nota de la Secretaría de la UNCTAD UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.52, Ginebra: UNCTAD.

Copeland, B. (1990) 'Strategic Interaction among Nations: Negotiable and Non-Negotiable Trade Barriers', *Canadian Journal of Economics* 23, 1: 84-108.

Cossy, M. (2006) 'Determining "likeness" under the GATS: Squaring the Circle?', *Staff Working Paper* 2006-08, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

Cox, R. y Jacobson, H. (1973) *The Anatomy of Influence: Decision-making in International Organization,* New Haven, Nueva Jersey: Yale University Press.

Craswell, R. (1999) 'Contract Law: General Theories', en B. Bouckaert y G. de Geest, *Encyclopedia of Law and Economics*, Gante: Edward Elgar, Universidad de Gante, capítulo 4000, páginas 1-24.

Curzon, P.V. (1991) 'GATT's New Trade Policy Review Mechanism', *The World Economy* 14, 2: 227-238.

Cyert, R.M. y March, J.G. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm,* Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Davey, W.J. (2001) 'Has the WTO Dispute Settlement System Exceeded Its Authority? A Consideration of Deference Shown by the System to Member Government Decisions and Its Use of Issue-Avoidance Techniques', *Journal of International Economic Law* 4, 1: 79-110.

Dixit, A. (1987) 'Strategic Aspects of Trade Policy', en T.F. Bewley *Advances in Economic Theory: Fifth World Congress*, Nueva York: Cambridge University Press, páginas 329-62.

Downs, G.W. y Rocke, D. (1995) *Optimal Imperfection? Institutions and Domestic Politics in International Relations*, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

Dunoff, J.L. y Trachtman, J.P. (1999) 'Economic Analysis of International Law', *Yale Journal of International Law* 24, 1: 1-59.

Ederington, J. (2001) 'International Coordination of Trade and Domestic Policies', *The American Economic Review* 91, 5: 1580-1593.

Ehring, L. (2002) 'De Facto Discrimination in World Trade Law: National and Most-Favoured-Nation Treatment - or Equal Treatment', *Journal of World Trade* 36, 5: 921-977.

Elsig, M. (2007) 'The World Trade Organization's Legitimacy Crisis: What Does The Beast Look Like?', *Journal of World Trade*, de próxima publicación.

Ethier, W.J. (1998) 'Regionalism in a Multilateral World', *Journal of Political Economy* 106: 1214-45.

— (2001) 'Punishments and Dispute Settlement in Trade Agreements', *Penn Institute for Economic Research (PIER) Working Paper* 01-021, Filadelfia, Pensilvania: University of Pennsylvania.

— (2004) 'Political Externalities, Non-discrimination, and a Multilateral World', *Review of International Economics* 12, 3: 303-320.

— (2006) 'Selling Protection for Sale', *PIER Working Paper* 06-14.

Falvey, R., Greenaway D. y Silva, J. (2006) 'Trade, Human Capital and Labour Market Adjustment', University of Nottingham Research Paper 2006/03, *Globalisation and Labour Markets Research Paper Series*.

Fearon, J.D. (1998) 'Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations', *Annual Review of Political Science* 1: 289-313.

Finger, J.M. (1979) 'Trade Liberalization: A Public Choice Perspective', en Amacher, Ryan C., Haberler, Gottfried, y Willet, Thomas D. (comp.) *Challenges to a Liberal International Economic Order*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

— (2005) 'A diplomat's economics: reciprocity in the Uruguay Round negotiations', *World Trade Review* 4, 1: 27-40.

Finger, J.M. y Nogues, J.J. (2005) Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization: Fighting Fire with Fire, Palgrave MacMillan.

Finger, J.M. y Schuler, P. (1995) 'Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge', *World Economy* 23, 4: 511-526.

Finger, J.M., Hall, H.K. y Nelson, D.R. (1982) 'The political economy of administered protection', *American Economic Review* 72, 3: 452-466.

Finnemore, M. (1996) *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press.

Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998) 'International Norm Dynamics and Political Change', *International Organization* 52, 4: 887-918.

— (2001) 'Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics', *Annual Review of Political Science* 4: 391-416.

Furusawa, T. (1999) 'The Optimal Penal Code vs. Infinite Nash Reversion in Trade Liberalization', *Review of International Economics* 7, 4: 673.

Gatsios, K. (1991) 'Preferential Tariffs and the "Most-Favoured-Nation" Principle: A Note', *Journal of International Economics* 28: 365-373.

Ghosh, M., Perroni, C. y Whalley, J. (2003) 'Developing-Country Benefits from MFN Relative to Regional/ Bilateral Trade Arrangements', *Review of International Economics* 11, 4: 712-728.

Glaser, C. (1995) 'Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help', *International Security* 19: 50-93.

Greenaway, D. y Kneller, R. (2004) 'Industry Differences in the Effect of Export Market Entry: Learning by Exporting?', *University of Nottingham Working Paper* N° 2004/33.

Greif, A., Milgrom, P. y Weingast, B.R. (1994) 'Merchant gilds', *Journal of Political Economy* 102: 745-76.

Grossman, G. (1990) 'Promoting new industrial activities: A survey of recent arguments and evidence', *OECD Economic Studies* N° 14, París: OCDE.

Grossman, G. y Helpman, E. (1995) 'The Politics of Free Trade Agreements', *American Economic Review* 85, 4: 667-690.

Grossman, G. y Maggi, G. (1997) 'Free Trade vs. Strategic Trade: A Peek into Pandora's Box', *NBER Working Paper* N° W621.

Gruber, L. (2000) *Ruling the World Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Hauser, H. y Roitinger, A. (2004) 'Two Perspectives on International Trade Agreements', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 64, 3: 641-58.

Hausman, R. y Rodrik, D. (2003) ,Economic development as self-discovery', *Journal of Development Economics* 72, 2: 603-633.

Hawkins, D.G., Lake, D., Nielson, D.L. y Tierney, M.J. (comp.) (2006) *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Herzing, M. (2004) *Essays on Uncertainty and Escape in Trade Agreements*, tesis presentada en la Universidad de Estocolmo, Estocolmo, Suecia.

Hippler Bello, J. (1996) 'The WTO Dispute Settlement Understanding: Less is More', *American Journal of International Law* 90, 3: 416-418.

Hoda, A. (2001) *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO: Procedures and Practices,* Cambridge: Cambridge University Press.

Hoekman, B. y Kostecki, M. (2001) *The Political Economy of the World Trading System*, Nueva York, Nueva York: Oxford University Press.

Horn, H. (2006) 'National Treatment in the GATT', *American Economic Review* 96, 1: 394-494.

Horn, H. y Mavroidis, P. (2001) 'Economic and Legal Aspects of the Most-Favoured Nation Clause', *European Journal of Political Economy* 17, 2: 233-279.

Horn, H., Maggi, G. y Staiger, R.W. (2005) 'The GATT/WTO as an Incomplete Contract and the Role of Dispute Settlement Procedures', mimeo.

— (2006) 'The GATT/WTO as an Incomplete Contract', *NBER Working Paper* N° W12745.

Howse, R. (2002) 'From Politics to Technocracy - and Back Again: The Fate of the Multilateral Trading Regime', *The American Journal of International Law* 96:94-117.

Hudec, R.E. (1990) *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Salem, Nuevo Hampshire: Butterworth Legal Publishers.

Hungerford, T. (1991) 'GATT: A cooperative equilibrium in a non-cooperative trading regime?', *Journal of International Economics* 31, 3-4: 357-369.

Hwang, H. y Mai, C.-C. (1991) 'Optimum Discriminatory Tariffs Under Oligopolistic competition', *Canadian Journal of Economics* 24, 3: 693-702.

Irwin, D. (2002) *Free Trade Under Fire*, Oxford: Princeton University Press.

Jackson, J. (1997) *The World Trading System-Law and Policy of International Economic Relations* (2ª edición), Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Johnson, H. (1960) 'The economic theory of customs union', *Pakistan Economic Journal* 10, 1: 14-32.

— (1965) 'An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions', *Journal of Political Economy* 73, 3: 256-283.

Jones, K. (2004) 'The safeguards mess revisited: the fundamental problem', *World Trade Review* 3, 1: 83-91.

Kaplow, L. y Shavell, S. (1996) 'Property Rules Versus Liability Rules: An Economic Analysis', *Harvard Law Review* 109, 4: 713-90.

Karacaovali, B. y Limão N. (2005) 'The Clash of Liberalization: Preferential versus Multilateral Trade Liberalization in the European Union', *World Bank Policy Research Working Papers Series* N° 3493.

Kemp, M.C. y Wan, H.Y., Jr. (1976) 'An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions', *Journal of International Economics* 6, 1: 95-98.

— (1986) 'The Comparison of Second-Best Equilibria: the Case of Customs Unions', *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Suplemento 5: 161-167.

Keohane, R.O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

— (1989) 'Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics', en Keohane R.O. (comp.) *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Colorado: Westview, páginas 1-20.

Klimenko, M., Ramey, G. y Watson, J. (2002) 'Recurrent Trade Agreements and the Value of External Enforcement', mimeo.

Knetter, M. y Prusa, T. (2003) 'Macroeconomic factors and antidumping filings: evidence from four countries', *Journal of International Economics* 61, 1: 1-17.

Koremenos, B., Lipson, C. y Snidal, D. (2001) 'The Rational Design of International Institutions', *International Organization* 55, 4: 761-99.

Kovenock, D. y Thursby, M. (1992) 'GATT dispute settlement and cooperation', *Economics and Politics* 4, 2: 151-170.

Krasner, S.D. (1983) (comp.) *International Regimes*, Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

Kratochwil, F. y Ruggie, J.G. (1986) 'International Organization: A State of the Art on an Art of the State', *International Organization* 40, 4 (otoño): 753-775.

Krishna, K. y Kruger, A. (1995) 'Implementing free trade areas: rules of origin and hidden protection', en J. Levinsohn, A. Deardorff y R. Stern (comp.) *New Directions in Trade Theory,* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Krishna, P. (1998) 'Regionalism and Multilateralism: A Political Economy Approach', *Quarterly Journal of Economics* 113: 227-252.

— (2003) 'Are regional trading partners "natural"?', *Journal of Political Economy* 111, 1: 202-226.

Krueger, A. (1997) 'Free trade agreements versus customs unions', *Journal of Development Economics* 54, 1: 169-187.

Krugman, P. (1991) 'The Move to Free Trade Zones', ponencia presentada en el simposio patrocinado por el Federal Reserve Bank de Kansas City "Policy Implications of Trade and Currency Zones", Jackson Hole, Wyoming, 22 a 24 de agosto, páginas 7-41.

Langhammer, R. y Sapir, A. (1987) *Economic Impact of Generalized Tariff Preferences*, Londres: Trade Policy Research Centre.

Lavergne, R.P. (1983) *The Political Economy of U.S. Tariffs*, Nueva York: Academic Press.

Lawrence, R.Z. (2003) *Crimes and Punishments? Retaliation under the WTO*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Lerner, A. (1936) 'The symmetry between import and export taxes', *Economica* 3, 11: 306-313.

Levy, P. (1997) 'A Political-Economic Analysis of Free-Trade Agreements', *American Economic Review* 87, 4: 506-519.

Limão, N. (2002) 'Are preferential trade agreements with Non-trade Objectives a stumbling block for Multilateral liberalization?', University of Maryland, Center for international economics, *Working Paper* Nº 02-02.

— (2006) 'Preferential Trade Agreements as Stumbling Blocks for Multilateral Trade liberalization: Evidence for the United State', *American Economic Review* 96, 3: 896-914.

Limão, N. y Venables, A.J. (2001) 'Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade', *World Bank Economic Review* 15, 3: 451-479.

Lipsey, R.G. (1957) 'The Theory of Customs Unions : Trade Diversion and Welfare', *Economica* 24, 1: 40-46.

— (1960) 'The theory of customs unions: a general survey', *Economic Journal* 70, 279: 496-513.

Ludema, R.D. (1991) 'International Trade Bargaining and the Most-Favoured-Nation Clause', *Economics and Politics* 3, 1: 1-20.

— (2001) 'Optimal international trade agreements and dispute settlement procedures', *European Journal of Political Economy* 17, 3: 355-376.

Ludema, R.D. y Mayda, A.M. (2005) 'Do countries free ride on MFN', *Discussion Paper* Nº 5160, Centre for Economic Policy Research.

Lumsdaine, D.H. (1993) *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

MacLeod, W.B. (2006) 'Reputations, Relationships and the Enforcement of Incomplete Contracts', *Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research (CESifo) Working Paper* Nº 1730, Munich: CESifo.

Maggi, G. (1999) 'The role of multilateral institutions in international trade cooperation', *American Economic Review* 89, 1: 190-213.

Maggi, G. y Rodriguez-Clare, A. (1998) 'The Value of Trade Agreements in the Presence of Political Pressures', *Journal of Political Economy* 106, 3: 574-601.

— (2007) A political-economy theory of trade agreements', mimeo.

Marceau, G. y Trachtman, J.P. (2002) 'The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, and the General Agreement on Tariffs and Trade: A Map of the World Trade Organization Law of Domestic Regulation of Goods', *Journal of World Trade* 36, 5: 811-881.

Maskin, E. y Tirole, J. (1999) 'Unforeseen Contingencies and Incomplete Contracts', *Review of Economic Studies* 66: 83-114.

Maskus, K.E. (2000) *Intellectual Property Rights in the Global Economy*, Washington D.C.: Institute for International Economics (IIE).

Masten, S. (1999) 'Contractual Choice', en Bouckaert, B. y De Geest, G. (comp.) *Encyclopaedia of Law and Economics*, Gante: Edward Elgar, Universidad de Gante, páginas 25-45 (capítulo 4100).

Matsuyama, K. (1990) 'Perfect Equilibria in a Trade Liberalization Game', *American Economic Review* 80, 3: 480-492.

Mattoo, A. y Subramanian, A. (1998) 'Regulatory Autonomy and Multilateral Disciplines: The Dilemma and a Possible Resolution', *Journal of International Economic Law* 1: 303-322.

Matusz, S.J. y Tarr, D. (1999) 'Adjusting to Trade Policy Reform', *World Bank Policy Research Working Paper* N° 2142, Washington D.C.: Banco Mundial.

Mavroidis, P.C. (2000) 'Remedies in the WTO Legal System: Between a Rock and a Hard Place', *European Journal of International Law* 11, 4: 763.

— (2007) 'Trade in Goods, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, de próxima publicación.

Mayer, W. (1981) 'Theoretical considerations on negotiated tariff adjustments', *Oxford Economic Papers* 33, 1: 135-153.

McCall Smith, J. (2003) 'WTO dispute settlement: the politics of procedure in Appellate Body rulings', *World Trade Review* 2: 65-100.

McLaren (2001) 'A theory of Insidious Regionalism', University of Virginia, mimeo.

Mearsheimer, J.J. (1994) 'The False Promise of International Institutions', *International Security* 19, 3: 5-49.

Melitz, M.J. (2005) 'When and how should infant industries be protected?', *Journal of International Economics* 66, 1: 177-196.

Milgrom, P.R., North, D.C. y Weingast, B.R. (1990) 'The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fair', *Economics and Politics* 2, 1: 1-23.

Morrow, J. (1994) 'The Forms of International Cooperation', *International Organization* 48: 387-424.

Neven, D.J. (2001) 'How Should "Protection" Be Evaluated in Article III GATT Disputes?', *European Journal of Political Economy* 17: 421-444.

North, D.C. (1990) 'Institutions, Institutional Change, and Economic Performance', Nueva York: Cambridge University Press.

Olsen, J. (1997) 'European Challenges to the Nation State', en Steunenberg, B. y van Vught, F. (comp.) *Political Institutions and Public Policy,* Dordrecht, Países Bajos: Kluwer: 157-88.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2001) 'Regional Integration: Observed Trade and Other Economic Effects', Working Party of Trade Committee, TD/TC/WP(2001)19/Rev.1, París: OCDE.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (1994) *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos*, Ginebra: OMC.

— (1995) *El regionalismo y el sistema mundial de comercio,* Ginebra: OMC.

— (2003) *Informe sobre el Comercio Mundial, 2003,* Ginebra: OMC.

— (2004) *Informe sobre el Comercio Mundial, 2004: Análisis del vínculo entre el entorno normativo nacional y el comercio internacional*, Ginebra: OMC.

Oye, K. (1986) *Cooperation under Anarchy*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Ozden, C. (2001) 'Trade Agreements Under Asymmetric Information and Efficiency Gains from WTO's Dispute Settlement Process', mimeo, Emory University.

Pauwelyn, J. (2001) 'The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?', *American Journal of International Law* 95, 3: 535-78.

Petersmann, E.-U. (1996) *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement*, Londres: Kluwer Law International.

Piermartini, R. y Budetta, M. (2006) 'A Mapping of Regional Rules on Technical Barriers to Trade', ponencia presentada en el taller "Regional Rules and the Global Trading System", celebrado los días 26 y 27 de julio de 2006 en Washington D.C.

Pomfret, R. (1997) *Unequal Trade: The Economics of Regional Trading Arrangements*, Nueva York: Basil Blackwell ltd.

Posner, R.A. (1988) *Economic Analysis of the Law*, Boston, Massachusetts: Little, Brown and Co.

Powell, R. (1994) 'Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberalist Debate', *International Organization* 48, 2: 313-344.

Puga, D. y Venables, A.J. (1998) 'Agglomeration and Economic Development: Import Substitution Vs. Trade Liberalization', *Centre for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Paper* Nº 1782, Londres: CEPR.

Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Reinhardt, E. (2000) 'Aggressive Multilateralism: The Determinants of GATT/WTO Dispute Initiation, 1948-1998', mimeo.

Rosendorff, B.P. (2005) 'Stability and Rigidity: Politics and Design of the WTO's Dispute Settlement Procedures', *American Political Science Review* 99, 3: 389-400.

Rosendorff, B.P. y Milner, H.V. (2001) 'The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape', *International Organization* 55, 4: 829-857.

Ruggie, J.G. (1983) 'International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order', en Krasner, S.D. (comp.) *International Regimes*, Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

Saggi, K. (2004) 'Tariffs and the most favoured nation clause', *Journal of International Economics* 63, 2: 341-368.

Schotter, A. (1981) *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Schuknecht, L. (1992) *Trade Protection in the European Community*, Reading: Hardwood Academic Publishers.

Schwartz, W.F. y Sykes, A.O. (1997) 'The Economics of the Most-Favoured Nation Clause', en J. Bhandari y A. Sykes (comp.) *Economic Dimensions in International Law*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

— (2002) 'The Economic Structure of Renegotiation and Dispute Resolution in the WTO/GATT System', *Journal of Legal Studies* 31, 1: 179-204.

Shavell, S. (1980) 'Damage Measures for Breach of Contract', *Bell Journal of Economics* 11, 2: 466-90.

Simmons, B.A. y Martin, L.L. (2002) 'International Organizations and Institutions', en Carlsnaes, W., Risse, T. y Simmons, B.A. (comp.) *Handbook of International Relations*, Londres, Reino Unido: Sage.

Staiger, R.W. (1995) 'International Rules and Institutions for Trade Policy', en Grossman, G. y Rogoff, K. (comp.) *Handbook of International Economics*, volumen III, Amsterdam: North Holland.

— (2004) 'Report on the International Trade Regime for the International Task Force on Global Public Goods', mimeo. Puede consultarse en http://www.gpgtaskforce.org/uploads/ files/41. pdf. Consultado el 16 de marzo de 2007.

— (2006) 'Review of Behind the Scenes at the WTO: the Real World of International Trade Negotiations: Lessons of Cancun', *Journal of Economic Literature* XLIV: 428-442.

Staiger, R.W. y Tabellini, G. (1987) 'Discretionary Trade Policy and Excessive Protection', *American Economic Review* 77, 5: 823-837.

Summers, L. (1991) 'Regionalism and the world trading system', ponencia presentada en el simposio patrocinado por el Federal Reserve Bank de Kansas City "Policy Implications of Trade and Currency Zones", Jackson Hole, Wyoming, 22 a 24 de agosto, páginas 295-302.

Sykes, A.O. (1991) 'Protectionism as a "Safeguard": A Positive Analysis of the GATT "Escape Clause" With Normative Speculations', *University of Chicago Law Review* 58, 1: 255-305.

— (2000) 'The Remedy for Breach of Obligations under the Wto Dispute Settlement Understanding: Damages or Specific Performance?', en M. Bronckers y R. Quick (comp.) *New Directions in International Economic Law*, La Haya: Kluwer Law International, páginas 347-57.

Teh, R., Prusa, T. F. y Budetta, M. (2007) 'Mapping trade remedy provisions in regional trade agreements', WTO Working Paper ERSD-2007-03, Ginebra: OMC.

Tharakan, P.K.M. (1995) 'Political Economy and Contingent Protection', *Economic Journal* 105, 433: 1550-1564.

Tharakan, P.K.M. y Waelbroeck, J. (1994) 'Antidumping and countervailing duty decisions in the EC and in the US: an experiment in comparative political economy', *European Economic Review* 38, 1: 171-193.

Thompson, A. y Snidal, D. (2005) 'Guarding the Equilibrium: Regime Management in the WTO', ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., 1º a 4 de septiembre de 2005.

Tirole, J. (1994) 'Incomplete Contracts: Where Do We Stand?', *Econometrica* 67, 4: 741-81.

To, T. (1999) 'Dynamic and Discriminatory Import Policy', *Canadian Journal of Economics* 32, 4: 1057-1068.

Tornell, A. (1991) 'Time Inconsistency of Protectionist Programs', *Quarterly Journal of Economics* 106, 3: 963-974.

United States Committee on Finance (1973) 'The Most Favoured Nation', *Executive Branch GATT study* N° 9.

Viner, J. (1924) 'The Most-Favoured-Nation Clause in American Commercial Treaties', *Journal of Political Economy* 32, 1: 101-129.

— (1931) 'Cost Curves and Supply Curves', *Zeitschrift für National Ökonomie* 3: 23-46.

— (1936) 'Mr Keynes on the Causes of Unemployment', *Quarterly Journal of Economics*, 51: 147-67.

— (1950) *The Theory of Customs Unions,* Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace.

Williamson, O.E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York: The Free Press.

— (1979) 'Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations', *Journal of Law and Economics* 22: 233-61.

— (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, Nueva York: The Free Press.

Wolfe, R. (2003) 'Regulatory transparency, developing countries and the WTO', *World Trade Review* 2, 2: 157-182.

Wonnacott, P. y Lutz, M. (1989) 'Is there a case for free trade areas?', en J.J. Schott (comp.) *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy,* Washington: Institute for International Economics.

Young, O. (1994) *International Governance,* Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

D SESENTA AÑOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO: LOGROS Y DESAFÍOS

En las secciones anteriores del presente informe se ha procurado entender por qué la cooperación internacional en cuestiones comerciales tiene sentido para los gobiernos y cómo dicha cooperación se traduce en instituciones y normas. Ahora nos concentraremos en los principales logros de la cooperación multilateral en materia de comercio en los seis últimos decenios y exploraremos algunos de los desafíos y cuestiones esenciales con los que tropieza actualmente el sistema. La sección comienza (en la subsección 1) con un breve recorrido histórico desde el nacimiento del GATT hasta el establecimiento de la OMC. La subsección 2 recoge los esfuerzos de los gobiernos a lo largo de los años con miras a reducir los aranceles y abordar las medidas no arancelarias. También trata brevemente de lo que puede decirse acerca de la relación entre la función del GATT/OMC en cuanto a reducción y consolidación de los aranceles y el crecimiento del comercio. La subsección 3 analiza la evolución de la solución de diferencias en el GATT/OMC, centrándose en la manera en que el sistema se ha desarrollado y desenvuelto en el curso de los seis últimos decenios. El tema de la subsección 4 es la participación de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio. Esta sección se ocupa del hecho de que las cuestiones relativas a los países en desarrollo están figurando cada vez más en el programa multilateral y de los desafíos sistémicos que entraña un conjunto de Miembros heterogéneos con necesidades, intereses y prioridades divergentes. La subsección 5 aborda el fenómeno del regionalismo y el modo como el sistema multilateral de comercio ha tratado de encarar las nuevas tendencias de la política comercial regional y bilateral. La subsección 6 trata de dos cuestiones de procedimiento que tienen consecuencias sistémicas de gran alcance y van a la esencia de las cuestiones de legitimidad que afectan a la OMC. Los temas en cuestión son los procedimientos de adopción de decisiones en la OMC y la relación entre la OMC y el mundo exterior, específicamente los protagonistas no estatales. Por último, la subsección 7 explora el complejo tema de lo que puede decirse acerca de cómo está estructurado el programa de la OMC y si existe alguna forma adecuada de establecer límites respecto de las esferas temáticas susceptibles de cooperación en el marco de la OMC.

1. DEL GATT A LA OMC: LA CREACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN

En los párrafos siguientes examinamos la historia del sistema de comercio en su transición del GATT a la OMC, con inclusión de las siete rondas de negociaciones comerciales anteriores a la Ronda Uruguay. Algunos de los temas principales planteados durante este período se abordarán después con más detalle.

Una mezcla de factores económicos y políticos condicionaron la evolución del sistema de comercio entre 1947 y 2007. Los seis decenios del GATT/OMC pueden dividirse a grandes rasgos en cuatro períodos. El primero es el período comprendido entre 1947 y 1963, cuando las Partes Contratantes comenzaron a acumular experiencia con las normas que habían adoptado y a establecer procedimientos para las negociaciones. En 1963, el sistema de comercio afrontaba dos desafíos específicos: por una lado, el modo de abordar las medidas no arancelarias; por otro, las preocupaciones de los países en desarrollo. Examinaremos la forma en que el GATT respondió a estos desafíos en el segundo período, entre 1963 y 1979. El tercer período, de 1980 a 1995, estuvo dominado por los intentos de iniciar una nueva ronda de negociaciones, luego por las negociaciones de la Ronda Uruguay y, finalmente, por el nacimiento de la OMC. El cuarto período se refiere a la vida de la OMC hasta el presente, marcada en particular por el inicio de la Ronda de Doha y de las negociaciones que hoy continúan.

a) El surgimiento de una Organización: El GATT entre 1947 y 1963

i) Un parto difícil

Los Estados Unidos se convirtieron en la principal potencia económica y política después de la Segunda Guerra Mundial. En contraste con los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos estaban ahora dispuestos a asumir una mayor responsabilidad en la tarea de erigir un nuevo sistema económico internacional. En lo que respecta a la política comercial internacional, los Estados Unidos querían

evitar a toda costa que estallara una nueva guerra proteccionista, como había sucedido en el decenio de 1930 (véase la sección B.1). El comercio era un componente esencial del plan de Bretton Woods.

Al igual que en el caso de las otras instituciones de Bretton Woods, las primeras negociaciones entre los Estados Unidos y el Gobierno británico acerca del diseño de un sistema comercial de posguerra ya habían comenzado en 1941 (Carta Atlántica). En estas negociaciones surgieron dos importantes discrepancias. En primer lugar, mientras que los estadounidenses favorecían la no discriminación sin excepciones, los británicos querían continuar con su sistema de trato preferencial para los países del Commonwealth (Low, 1993). En segundo lugar, en contraste con los Estados Unidos, el Reino Unido quería que se incluyeran normas que habrían permitido recurrir a obstáculos temporales a las importaciones. Al final, las dos partes convinieron en el marco de la propuesta de "Carta de una Organización Internacional de Comercio" que los sistemas de preferencias existentes en una fecha determinada fueran exceptuados de la regla general, pero que los miembros de la organización que se fundaría se comprometieran a no aumentar los márgenes existentes y a reducirlos a través de negociaciones, con el objetivo ulterior de eliminarlos totalmente (Kock, 1969:44), y que fuera posible aplicar restricciones al comercio en caso de dificultades de balanza de pagos.

Sobre la base de esta propuesta angloestadounidense el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas convocó una conferencia para establecer la Organización Internacional de Comercio (OIC). Dieciocho países se sumaron al Comité Preparatorio que celebró cuatro reuniones, de octubre de 1946 a marzo de 1948, para redactar la Carta de la OIC. La última reunión se celebró desde noviembre de 1947 hasta marzo de 1948 en La Habana[1] y la Carta de la Organización Internacional de Comercio (OIC) fue firmada por 53 países. La Carta de la OIC contenía 106 artículos y 16 anexos y no sólo abarcaba la política comercial, sino también acuerdos en materia de empleo y actividad económica, prácticas comerciales restrictivas y acuerdos intergubernamentales sobre productos básicos.

La Carta tropezó con una oposición mayoritaria en el Congreso estadounidense. Varios grupos empresariales en los Estados Unidos consideraban que la Carta estaba cargada de temas que sólo guardaban una relación indirecta con el comercio (por ejemplo, el empleo y las medidas antimonopolio). A otros les preocupaba que la Carta no confiriese una protección adecuada a la inversión extranjera (Ostry, 1997). A finales de 1950, el Presidente Truman decidió no someter la Carta de la OIC a la aprobación del Congreso. Si bien la gestación de la OIC no llegó a término, ello no representó la muerte del sistema multilateral de comercio.

El GATT surgió como producto colateral de las negociaciones en torno a la Carta de la OIC. Inicialmente, estaba concebido como un acuerdo temporal que regiría hasta la ratificación de la Carta de la OIC. Una vez que la Carta entrara en existencia, el GATT expiraría automáticamente. El carácter provisional del GATT también quedó reflejado en el hecho de que se denominó a los signatarios "partes contratantes" a fin de disipar cualquier preocupación en cuanto a que se hubiera establecido una organización internacional. El GATT fue firmado por 23 países[2] el 30 de octubre de 1947, durante una de las reuniones del Comité Preparatorio de la OIC celebrada en Ginebra, y entró en vigor el 1º de enero de 1948.

El GATT contenía principalmente las disposiciones de política comercial de la Carta de la OIC, con ajustes formales menores. El objetivo general del GATT era reducir los obstáculos al comercio, en especial los aranceles, y limitar el recurso a ciertos obstáculos al comercio, como los contingentes. Las partes negociadoras coincidieron en que sólo sería posible lograr reducciones arancelarias sustanciales si se incluían ciertas excepciones en la estructura de las normas comerciales. De ahí que en el GATT figuren varias cláusulas liberatorias y disposiciones sobre medidas especiales. Entre éstas figuran las medidas correctivas contra el dumping y las subvenciones (artículo VI), las excepciones relacionadas con la balanza de pagos (artículo XII) y las salvaguardias contra los aumentos bruscos de las importaciones (artículo

[1] Por este motivo la Carta de la OIC vino a conocerse ulteriormente como la Carta de La Habana.

[2] Australia, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilán, Checoslovaquia, Chile, China, Cuba, Estados Unidos, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Nueva Zelandia, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Reino Unido, Rhodesia del Sur, Siria y Sudáfrica.

XIX). Una piedra angular del sistema del GATT era el principio de no discriminación o de la nación más favorecida (NMF). Una vez más, se permitieron varias excepciones a este principio, principalmente con el objeto de posibilitar la rápida reconstrucción de la Europa de posguerra y la continuación de los sistemas de preferencias existentes. En comparación con la Carta de la OIC, los compromisos del GATT eran menos vinculantes y la cobertura de temas era mucho más limitada. No obstante, su flexibilidad y su carácter más especializado facilitaron la adopción y ratificación del GATT.

ii) Un comienzo esperanzador: las Rondas de Ginebra, Annecy y Torquay

La negociación conducente a la creación del GATT constituyó el primer paso hacia las reducciones arancelarias. En esta primera ronda de negociaciones comerciales multilaterales las partes contratantes concluyeron 123 acuerdos que abarcaban unas 15.000 partidas arancelarias y afectaban aproximadamente al 40 por ciento del comercio mundial ((véase la subsección 2 a) i)). Resulta interesante señalar que las negociaciones arancelarias se habían llevado a cabo de forma bilateral y producto por producto.[3] Esto significaba que, antes de las negociaciones, los países establecerían listas de "peticiones" de concesiones arancelarias en relación con diversos productos y con cada interlocutor comercial. Las partes negociadoras intercambiarían posteriormente estas peticiones e intentarían responder a ellas con ofertas. Si un país accedía a reducir un arancel en una negociación con uno de sus interlocutores comerciales, la reducción arancelaria se extendería automáticamente a todas las demás partes en virtud de la cláusula NMF. No se dispone de datos adecuados para determinar el alcance preciso de las reducciones arancelarias. Sólo se dispone de un análisis detallado en relación con los Estados Unidos (véase la sección D 2 a) *infra*). No obstante, generalmente se reconoce que los Estados Unidos hicieron las concesiones arancelarias más generosas, lo que reflejaba su sólida situación económica y su nivel relativamente alto de protección arancelaria. El acceso mejorado al mercado de los Estados Unidos permitió a los países de Europa Occidental ampliar sus exportaciones y, a cambio, adquirir bienes de capital estadounidenses.

La segunda conferencia sobre los aranceles se celebró en Annecy en octubre de 1949 y tuvo como resultado la adhesión de 11 países. Las 23 partes contratantes iniciales no negociaron concesiones arancelarias entre sí, sino únicamente con los países en proceso de adhesión. En consecuencia, en las negociaciones sólo se obtuvieron concesiones arancelarias respecto de 5.000 partidas, lo que supuso una reducción moderada de los niveles arancelarios globales (ICITO, 1952). Otro impulso para el crecimiento del comercio mundial vino de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), que fue fundada en 1948 con el objetivo principal de ayudar a administrar el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Los miembros de la OECE decidieron poner en marcha un programa encaminado a eliminar progresivamente dentro de Europa los obstáculos al comercio, como las restricciones en materia de licencias, contingentes y cambio. El primer paso hacia la eliminación de los contingentes en 1949-1950 condujo a una vigorosa recuperación en el volumen de intercambios intraeuropeos, lo que contribuyó a despejar el camino para la creación de un Mercado Común unos años después (Irwin, 1994).

Todas las reducciones y consolidaciones arancelarias acordadas en Ginebra y Annecy debían expirar no más tarde del 1° de enero de 1951. En vista de que se aproximaba el plazo, las partes contratantes volvieron a reunirse en el otoño de 1950. Las partes contratantes comenzaron por decidir que cualquier renegociación de las concesiones arancelarias hechas en el curso de las rondas anteriores debería consolidarse en Torquay. Las nuevas listas arancelarias obtenidas mediante las negociaciones deberían extenderse entonces tres años más. Se realizaron negociaciones entre las partes contratantes existentes y entre éstas y seis países en proceso de adhesión, entre los que se destacaba la República Federal de Alemania. La Ronda de Torquay tuvo resultados impresionantes; las partes contratantes acordaron dejar intacta la gran mayoría de las concesiones hechas durante las Rondas de Ginebra y Annecy, e incluso decidieron añadir al acuerdo otras 8.700 partidas arancelarias (ICITO, 1952).

A pesar de estos resultados satisfactorios, los progresos en algunas negociaciones fueron decepcionantes. Los países del Commonwealth no estaban muy decididos a conceder reducciones arancelarias sustanciales

[3] El mismo principio se aplicó en posteriores rondas de negociaciones comerciales multilaterales.

porque esto habría reducido los márgenes de preferencia que se otorgaban unos a otros. Las disparidades en los niveles de los aranceles constituían otro problema. Varios países europeos con niveles arancelarios relativamente bajos consideraban que habían agotado su capacidad de negociación en las dos últimas rondas y no estaban en condiciones de hacer mayores ofertas para obtener nuevas concesiones de otros países. Por último, la decisión del Presidente Truman de no someter la Carta de la OIC a la consideración del Congreso también arrojó una sombra sobre las negociaciones de Torquay.

iii) Las cuestiones de desarrollo, el Período de Sesiones de Revisión, la Ronda de Ginebra y la Ronda Dillon

Al confirmarse la defunción de la OIC, en 1954 las partes contratantes decidieron deliberar sobre el futuro a largo plazo del GATT. Por ese motivo, convocaron un período extraordinario de sesiones, el denominado Período de Sesiones de Revisión, en el que se llevaría a cabo una revisión del GATT. Una propuesta consistió en tratar una vez más de crear una organización internacional formal, que esta vez se denominaría Organización de Cooperación Comercial (OCC). Sin embargo, nuevamente el Congreso de los Estados Unidos declinó ratificar la carta de la OCC, y las partes contratantes tuvieron que conformarse con reformas menos ambiciosas. Los gobiernos participantes realizaron una revisión completa de las disposiciones del GATT y propusieron tres modificaciones básicas (Hudec, 1987). En primer lugar, se acordó reescribir el artículo XVIII, que contenía las excepciones que amparaban a las industrias incipientes. Se modificó la introducción del artículo XVIII para presentar las excepciones como parte de la política del GATT y no como casos de no aplicación de ésta. Se suprimió la disposición en virtud de la cual se otorgaba a algunos países afectados la facultad de veto ante el uso de excepciones y se flexibilizaron las normas relativas al uso de restricciones cuantitativas con fines de ayuda a las industrias incipientes. El segundo cambio importante se refería a la aplicación de restricciones cuantitativas por los países en desarrollo en momentos de dificultades en la balanza de pagos. Las partes contratantes acordaron establecer disposiciones más flexibles para los países en desarrollo que experimentaran crisis de balanza de pagos. La tercera modificación fue un nuevo intento de dar cabida a las necesidades especiales de los países en desarrollo. Se introdujo un nuevo artículo, XXVIII*bis,* en el que se pedía a las partes contratantes que, al hacer cálculos de reciprocidad, tuvieran en cuenta "la necesidad de los países poco desarrollados de recurrir con más flexibilidad a la protección arancelaria". Esto significaba que el principio de reciprocidad plena no se aplicaba a los países en desarrollo.

A pesar del trato más favorable concedido a los países en desarrollo, su participación en el comercio mundial disminuyó (véanse los cuadros 4 y 5 del apéndice). Los países en desarrollo intentaron contrarrestar esta tendencia mediante políticas de sustitución de las importaciones y, posteriormente, de promoción de las exportaciones. Recurrieron cada vez más a restricciones por motivos de balanza de pagos. También les fue posible elevar sus aranceles, si era necesario, sin infringir las normas del GATT porque muy pocos países en desarrollo habían consolidado sus aranceles en las anteriores negociaciones. Si bien muchos países desarrollados se mostraron críticos con respecto a esta situación, que veían como una falta de verdaderas obligaciones en el GATT, reconocían al mismo tiempo que el éxito general del GATT dependía de su capacidad de tener en cuenta las necesidades y preocupaciones de los países en desarrollo. En el contexto de la Guerra Fría, las partes contratantes que eran países desarrollados estaban sumamente interesadas en evitar el fracaso del GATT a este respecto. La Unión Soviética insistía en la creación de una organización de comercio de alcance mundial dentro de las Naciones Unidas como alternativa al GATT.

Con este telón de fondo, 22 de las partes contratantes se reunieron en Ginebra para celebrar una cuarta ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Se hicieron nuevos progresos en la reducción y consolidación de aranceles. Alrededor de dos quintas partes del comercio internacional estaban ya consolidadas frente a la posibilidad de aumentos de los aranceles. A pesar de este resultado satisfactorio, persistían las preocupaciones acerca de la posición de los países en desarrollo en el sistema. En consecuencia, los Ministros de las partes contratantes del GATT decidieron encomendar a un grupo de expertos el análisis de las dificultades con que tropezaban los países en desarrollo para integrarse en el sistema mundial de comercio. El grupo de expertos resumió sus conclusiones en un informe titulado "Las tendencias del comercio internacional", que se publicó en octubre de 1958 y se conoció posteriormente como "Informe

Haberler".[4] Entre sus conclusiones, el informe dice: "Creemos que tiene algún fundamento el desasosiego que sienten los países de producción primaria en el sentido de que las normas y convenciones actuales acerca de las políticas comerciales son relativamente desfavorables para ellos".[5]

Además de la difícil interrogante sobre cuál sería la mejor forma de integrar a los países en desarrollo en el sistema mundial de comercio, el GATT tenía ante sí otro desafío cada vez mayor. Desde comienzos del decenio de 1950, seis países europeos (Bélgica, Luxemburgo, Francia, la República Federal de Alemania, Italia y los Países Bajos) habían hecho esfuerzos considerables por lograr una integración económica más profunda. Tras la creación satisfactoria de un mercado común para el carbón y el acero en 1951, los seis países adoptaron el Tratado de Roma en 1957, por el que se estableció la Comunidad Económica Europea. Desde el punto de vista del GATT, la interrogante consistía en cómo regular las relaciones comerciales entre los miembros de esta nueva unión aduanera y el resto de las partes contratantes. Se temía que un ajuste insatisfactorio socavara el sistema multilateral de comercio (ICITO, 1957).

El surgimiento de un fuerte movimiento hacia un mercado europeo integrado fue una de las principales fuerzas motrices de la quinta ronda de negociaciones comerciales multilaterales, que se inició en septiembre de 1960. Las negociaciones recibieron el nombre de Ronda Dillon, en honor del Subsecretario de Estado estadounidense Sr. Douglas Dillon, quien propuso las negociaciones. El principal objetivo en esta Ronda era transformar los aranceles de los seis miembros de la CEE en una lista arancelaria común que aplicarían los seis miembros en relación con terceros países. De conformidad con el artículo XXIV del GATT, el nuevo arancel exterior común no podía ser más elevado en promedio que los aranceles de cada uno de los seis países por separado. Cada vez que los miembros de la CEE quisieran apartarse de esta norma tendrían que ofrecer concesiones arancelarias sobre otras partidas como compensación. Las negociaciones registraron progresos satisfactorios, salvo en la esfera de la agricultura.

Hasta la Ronda Dillon, las negociaciones comerciales trataban casi exclusivamente de productos industriales. Las principales potencias económicas en el GATT – los Estados Unidos y la CEE – no estaban decididas a incluir la agricultura en las negociaciones, pues sus políticas agrícolas estaban concebidas para desvincular los precios internos de los mecanismos del mercado mundial. En las negociaciones de la Ronda Dillon, la CEE no quiso aceptar nuevas consolidaciones respecto de varios productos agropecuarios y adujo que, para la elaboración de la futura Política Agrícola Común (PAC), necesitaba tipos que no estuvieran sujetos a ese grado de determinación. Debido a lo delicado del tema, los seis miembros de la CEE aún no se habían puesto de acuerdo sobre un arancel exterior común aplicable a estos productos (Curtis y Vastine, 1971). Los Estados Unidos estaban muy preocupados por esta decisión porque hasta entonces habían gozado de derechos bajos o nulos en relación con estos productos agrícolas. Las diferencias entre las CE y los Estados Unidos llevaron las negociaciones al borde del fracaso, pero al final los Estados Unidos decidieron que la mayor integración del mercado europeo debería tener prioridad frente a algunos intereses estadounidenses en materia de exportaciones agrícolas.

La Ronda Dillon incluyó también negociaciones arancelarias en el sentido tradicional. Cuando se terminó la Ronda en julio de 1962, las partes contratantes habían hecho unas 4.000 concesiones arancelarias que representaban intercambios comerciales por valor de 4.900 millones de dólares. Otro resultado importante de las negociaciones fue el Acuerdo relativo a los textiles de algodón, que fue concertado como excepción a las disposiciones del Acuerdo General, y que permitía la negociación de restricciones contingentarias con los países exportadores de algodón.[6] Un resultado satisfactorio para los países en desarrollo fue el hecho de que los países desarrollados aceptaron la idea de que la entrada con franquicia arancelaria para los productos tropicales debería ser un objetivo prioritario, pero la Ronda Dillon aportó escasos avances a este respecto. En conjunto, la Ronda dejó entrever ya las dificultades que marcarían las rondas ulteriores, sobre todo en cuanto a la agricultura y la integración de los países en desarrollo en el sistema mundial de comercio.

4 En honor del Profesor Gottfried Haberler, Presidente del grupo de eminentes economistas.

5 GATT (1958: 11) Trends in International Trade. A Report by a Panel of Experts. Este sentimiento fue una de las fuerzas principales que condujeron a la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964.

6 Este acuerdo duró hasta 1974, cuando entró en vigor el Acuerdo Multifibras.

b) La consolidación del GATT: 1963-1986

i) La Ronda Kennedy: 1964-1967

La insistencia en realizar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales a principios de los años sesenta vino de dos frentes. Después del resultado relativamente modesto de la Ronda Dillon, los países en desarrollo estaban deseosos de configurar el sistema de comercio de una manera que abriera para ellos nuevas oportunidades de exportación. La segunda fuerza motriz del lanzamiento de una nueva ronda provino de los Estados Unidos. En un mensaje especial al Congreso, el Presidente John F. Kennedy enumeró cinco desafíos que habían dejado obsoleta la anterior política comercial estadounidense.[7] De los cinco, se consideraba que el crecimiento y la constante integración del Mercado Común Europeo representaban la mayor amenaza para los intereses comerciales de los Estados Unidos. El volumen total de exportaciones estadounidenses a los países de la CEE que constituían el Mercado Común se cifraba en 3.550 millones de dólares, aproximadamente el 17 por ciento de las exportaciones totales de los Estados Unidos, con lo cual dichos países representaban para los Estados Unidos el segundo mercado de exportación en orden de importancia después del Canadá. Además, se preveía que otros países europeos se integraran al Mercado Común.

Los Estados Unidos no se oponían a la ampliación y la mayor integración del Mercado Común sino que, por el contrario, tenían dos importantes motivos para apoyar este proceso. En primer lugar, el aumento la cooperación económica y política entre países europeos, y especialmente entre Francia y Alemania, reduciría al mínimo el riesgo de una nueva guerra. En segundo lugar, el Gobierno estadounidense consideraba que la unificación de Europa Occidental constituía un baluarte eficaz frente a la expansión del comunismo. Sin embargo, los Estados Unidos también tenían intereses económicos en Europa y no deseaban quedar desplazados por un muro arancelario europeo. Además de esta razón económica para promover nuevas negociaciones multilaterales, el Presidente Kennedy consideró que una nueva ronda sería un paso importante a favor de la solidez y unidad de la Comunidad del Atlántico. La liberalización de los intercambios entre Europa Occidental y los Estados Unidos produciría una mayor coincidencia de intereses económicos y políticos y, por lo tanto, ayudaría también a combatir la expansión del comunismo.

Basándose en argumentos tanto económicos como políticos, el Presidente Kennedy logró convencer al Congreso de la necesidad de iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales. La facultad correspondiente fue establecida en la Ley de Expansión del Comercio de 1962, que dio al Presidente casi cinco años, hasta el 1º de julio de 1967, para lograr un acuerdo, y lo facultó para reducir los aranceles en un 50 por ciento, con exclusión de determinados productos. Todos los países comunistas o países bajo influencia comunista quedaban excluidos de toda concesión arancelaria. Si bien la Ley de Expansión del Comercio no estipulaba nada sobre el método de negociación, confería al Presidente diversas técnicas para negociar concesiones arancelarias. Esto significó que, en contraste con rondas anteriores, la negociación podía realizarse sobre la base de amplias categorías de productos, y no necesariamente partida por partida.

La Ronda Kennedy fue puesta en marcha en una reunión ministerial del GATT en mayo de 1963, pero las negociaciones no comenzaron oficialmente sino un año más tarde. Las partes negociadoras acordaron fijarse como objetivo una reducción arancelaria lineal y general del 50 por ciento, pero confirmaron que era posible prever excepciones a esa reducción del 50 por ciento. Dichas excepciones deberían mantenerse en un mínimo absoluto y "estar sujetas a la celebración de consultas y la exposición de los motivos".[8] La Ronda Kennedy puso varios nuevos temas sobre la mesa de negociación, entre ellos, la liberalización de los productos agrícolas, la inclusión de las medidas no arancelarias y el trato especial de los países en desarrollo. Otra novedad fue que los países negociaron con la CEE -ya no con países por separado- con respecto a su arancel exterior común. Desde el punto de vista de las negociaciones era

[7] Mensaje especial al Congreso sobre política de comercio exterior, 25 de enero de 1962. Documentos públicos del Presidente, 1962, páginas 68-77 (reproducido en Preeg (1970)). Los cinco factores eran: i) el crecimiento del Mercado Común Europeo; ii) la presión cada vez mayor sobre la posición de la balanza de pagos; iii) la necesidad de acelerar el crecimiento económico de los Estados Unidos; iv) la ofensiva de los países comunistas en materia de asistencia y comercio; y v) la necesidad de nuevos mercados para el Japón y los países en desarrollo.

[8] GATT, TN. 64/28, 21 de mayo de 1964.

importante el hecho que la CEE se había convertido en un prominente actor económico ya en el decenio de 1950, al punto que en la Ronda Kennedy los Estados Unidos la consideraron un interlocutor de fuerza comparable a la suya (Preeg, 1970: 262; Curtis y Vastine, 1971).

La Ronda Kennedy terminó en 1967. En la esfera de las reducciones arancelarias aplicables a los productos industriales se lograron resultados sustanciales, que equivalieron a una reducción media del 38 por ciento y abarcaron dos terceras partes de las importaciones industriales sujetas a aranceles de los países desarrollados, por un valor aproximado de 40.000 millones de dólares. No obstante, las reducciones arancelarias aplicables a los productos textiles se mantuvieron muy por debajo de las reducciones medias de los productos industriales. Con respecto a otros sectores y cuestiones (como los productos agrícolas, las restricciones cuantitativas, los impuestos internos), el resultado de las negociaciones fue escaso (Kock, 1969; UNCTAD, 1968).

Por vez primera las partes negociadoras llegaron a un acuerdo sobre la inclusión de los productos agrícolas como tema importante de negociación. En las rondas anteriores habían rehuido el tema de la agricultura. Al dar inicio a la Ronda Kennedy, los gobiernos habían reconocido que el comercio de productos agropecuarios presentaba distorsiones debido a políticas sumamente intervencionistas. La intención de abordar esta cuestión se vio frustrada por diferencias fundamentales entre los Estados Unidos y la CEE. Al final, la CEE consiguió mantener intacta en gran medida su Política Agrícola Común (PAC), pero su propuesta de concluir acuerdos mundiales sobre productos básicos aplicables a determinados productos agrícolas no arrojó resultados, con la única excepción de los cereales.

La Ronda Kennedy fue la primera que llegó más allá de los aranceles y abordó algunas medidas no arancelarias. Desde el principio las partes negociadoras mostraron cierta reticencia a "lanzarse a esta esfera tan nueva"[9] y, por consiguiente, los resultados fueron más bien modestos. Sólo se obtuvo un código internacional básico, el Código Antidumping de 1967, que abordó el complejo problema del dumping y sirvió como un valioso modelo para la futura negociación sobre esferas problemáticas similares. Otro resultado de estas negociaciones fue un acuerdo aparte sobre un protocolo que abarcaba varias medidas no arancelarias.

La Ronda Kennedy fue la primera ronda de negociación comercial del GATT que abordó explícitamente las preocupaciones de los países en desarrollo. Desde el inicio los países desarrollados habían expresado su disposición a tener en cuenta los intereses especiales de los países en desarrollo en las negociaciones. No obstante, estas negociaciones se vieron complicadas por el hecho de que varios países europeos mantuvieron y ampliaron sus acuerdos comerciales preferenciales con antiguas colonias. A comienzos del decenio de 1960, la CEE había concluido acuerdos comerciales preferenciales con muchos países en desarrollo.[10] Una característica de los acuerdos de la CEE con las antiguas colonias era que no sólo concedían acceso preferencial a los mercados, sino que también garantizaban importantes ayudas financieras. El ejemplo más destacado fue el Convenio de Yaoundé, firmado en 1963 entre la CEE y 18 países africanos francófonos. Esto dio lugar a que los países en desarrollo no incluidos en esta asociación exigieran el mismo trato.

Los países desarrollados no se opusieron a la idea del acceso preferencial a los mercados pero advirtieron que debían evitarse las asimetrías. Raúl Prebisch, primer Secretario General de la UNCTAD, se apoyó en esta idea y, en la primera conferencia de la UNCTAD en 1964, propuso que los países desarrollados concedieran acceso preferencial a los mercados a todos los países en desarrollo. Esta propuesta fue el origen de lo que se conoció posteriormente como Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y quedó adoptada cuatro años después en la UNCTAD II, en Nueva Delhi. Con arreglo al SGP, los países en desarrollo recibían trato preferencial (tipos arancelarios reducidos o nulos por encima de los tipos NMF) en relación con determinados productos.[11]

9 GATT, TN. 64/28, 21 de mayo de 1964.

10 Como consecuencia de esta política, para 1970 la CEE tenía acuerdos potenciales de asociación comercial con seis grupos de países, que representaban la mitad de los países del mundo no comunista (Curtis y Vastine, 1971).

11 En vista de que los esquemas SGP infringían el principio NMF, en 1971 las partes contratantes aprobaron una exención del artículo I del GATT por un plazo de 10 años. La UNCTAD pasó a ser la coordinadora dentro del sistema de la ONU para el seguimiento y evaluación del SGP.

Uno de los objetivos principales para los países en desarrollo era que los compromisos que asumieran no tuvieran que conllevar condiciones de plena reciprocidad con los compromisos de los países desarrollados. La idea de la no reciprocidad había sido formulada por primera vez en las Resoluciones Ministeriales de las partes contratantes del GATT en mayo de 1963. Se elevaron algunas críticas contra la adopción del principio de no reciprocidad. Los Estados Unidos aducían que la Ley de Comercio de 1962 los obligaba a obtener reciprocidad de todas las partes. Destacados economistas señalaron los efectos de distorsión que podían tener las concesiones no recíprocas de acceso a los mercados (por ejemplo, Johnson, 1967).[12] Con todo, el principio de no reciprocidad fue adoptado y encontró su expresión formal definitiva en la parte IV del GATT. La aplicación de este principio se vio reflejada en el hecho de que los países en desarrollo ofrecieron muy pocas reducciones arancelarias y dejaron sin consolidar la gran mayoría de los aranceles.

ii) La Ronda de Tokio: 1973-1979

Las exhortaciones hechas por el Director General del GATT, Sir Eric Wyndham White, a aprovechar el impulso de la conclusión satisfactoria de la Ronda Kennedy y entablar una nueva negociación no recibieron el apoyo de los Miembros del GATT. No era el momento oportuno para dar nuevos pasos en la liberalización del comercio, pues los gobiernos estaban afrontando exigencias proteccionistas. El recurso a las limitaciones voluntarias de las exportaciones y la renuencia de los Estados Unidos a revocar el sistema de valoración en aduana conocido como "sistema del precio de venta americano" reflejaban el estado de ánimo de finales de los años sesenta. A comienzos del decenio de 1970 el sistema monetario internacional afrontaba importantes desafíos que desembocaron finalmente en la ruptura del sistema de Bretton Woods de tipos de cambio fijos. La administración del Presidente Nixon, ante las presiones proteccionistas, impuso un recargo temporal del 10 por ciento a las importaciones con objeto de moderar el creciente déficit del comercio de mercancías en los Estados Unidos. En el Congreso se manifestó la opinión de que los Estados Unidos habían pagado un precio excesivo en las anteriores negociaciones comerciales, al ayudar a otras economías más que a la suya propia a ampliar las exportaciones (Low, 1993; Ostry, 1997). Una de las motivaciones principales para que los Estados Unidos iniciaran negociaciones comerciales multilaterales era el deseo de rectificar esta percepción de desequilibrio y reducir el déficit comercial. Además, la Administración estadounidense temía que la ampliación de la CEE tuviera un efecto negativo en el comercio y las inversiones de los Estados Unidos. Se creía que la posible aplicación de la Política Agrícola Común (PAC) en los tres nuevos países miembros afectaría a las exportaciones estadounidenses de productos agrícolas. En particular, se consideraba una amenaza la adhesión del Reino Unido, al que correspondían tres cuartas partes de la inversión total de los Estados Unidos en la CEE.[13] Otra preocupación, compartida por otras partes contratantes del GATT, era la importancia cada vez mayor de las medidas no arancelarias, que ocupaban un lugar más prominente al ir disminuyendo los aranceles sobre los productos industriales.

La CEE mostró menos entusiasmo que los Estados Unidos, en un primero momento, acerca de la idea de comenzar otra ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Los europeos tenían centrado su interés principalmente en la integración del Mercado Común y la inclusión de nuevos miembros. No obstante, la ruptura del sistema de Bretton Woods y el consiguiente debilitamiento del dólar estadounidense entrañaron presiones cada vez mayores para la CEE. La CEE estaba tratando de incluir debates sobre los tipos de cambio en la negociación y deseaba que se aboliera definitivamente el "sistema del precio de venta americano" para la valoración en aduana.[14]

Cuando se puso en marcha la Ronda de Tokio, en 1973, se consideraba que era la ronda más amplia y de mayor alcance de todas desde los inicios del GATT. Tokio fue una elección estratégica como lugar para comenzar una nueva ronda de negociaciones comerciales. El Japón había pasado a ser uno de los principales exportadores del mundo y varias otras economías asiáticas estaban obteniendo una

[12] En estudios empíricos ulteriores se encontraron muestras de este escepticismo (Cooper, 1972; Murray, 1973; Baldwin y Murray, 1977).

[13] El 1º de enero de 1973, Dinamarca e Irlanda se adhirieron a la CEE junto con el Reino Unido.

[14] En Winham, 1986, puede encontrarse un amplio recuento de los preparativos y la realización de las negociaciones de la Ronda de Tokio, junto con una evaluación de sus resultados.

participación cada vez mayor en el comercio mundial. En la Declaración de Tokio de 12 de septiembre de 1973 las partes contratantes se comprometieron a "la eliminación progresiva de los obstáculos al comercio y el mejoramiento del marco internacional en que se desarrolla el comercio mundial". La Declaración reconocía "la necesidad de adoptar en las negociaciones medidas especiales para ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por aumentar sus ingresos de exportación y promover su desarrollo económico". Se mencionaban las necesidades especiales de los países menos adelantados. Los principales protagonistas de la ronda fueron una vez más los países desarrollados, en particular los Estados Unidos, la CEE y el Japón. Sin embargo, habida cuenta de que el programa incluía también diversas cuestiones relacionadas con el desarrollo, países que no eran partes contratantes del GATT fueron invitados a participar en las negociaciones. Unos treinta países en desarrollo aceptaron la invitación, con lo que el número de participantes aumentó a más de cien países.

Poco después del inicio de las negociaciones surgieron varios factores políticos y económicos que prácticamente produjeron un estancamiento en ellas. Los países desarrollados experimentaron una contracción económica y dificultades cada vez mayores con su balanza de pagos. El aumento del desempleo y de la inflación avivó las tendencias proteccionistas y pronto surgió la idea de que una mayor liberalización plantearía un desafío insuperable (secretaría del Commonwealth, 1978). Por consiguiente, los países desarrollados acordaron centrarse en hacer que el comercio mundial fuera más equitativo, antes bien que más libre y, en consecuencia, pusieron las medidas no arancelarias en el foco de atención de las negociaciones. Se reconoció que los aranceles eran sólo uno de los factores que influían en el comercio internacional y que el sistema internacional de comercio necesitaba una mayor disciplina en la aplicación de medidas no arancelarias.

Las negociaciones sobre la agricultura presentaron la mayor dificultad desde el principio. Los intentos de reconciliar las posiciones de los Estados Unidos y la CEE fracasaron en 1975 y 1976, y esto impidió avanzar en casi todas las demás esferas de las negociaciones. En julio de 1977 las dos partes acordaron excluir la mayoría de las cuestiones sustantivas que las dividían, como el acceso a los mercados y las subvenciones. Esto al menos permitió que las negociaciones siguieran adelante. Al final de la ronda, las negociaciones en el grupo que se ocupaba de la agricultura dieron como resultado dos acuerdos (sobre la carne de bovino y los productos lácteos) y una propuesta de establecer un marco multilateral sobre la agricultura. Una vez más, la agricultura había resultado imposible de negociar (UNCTAD, 1982; Ostry, 1997).

Las negociaciones sobre productos tropicales fueron más fructíferas. Los productos tropicales habían sido señalados en la Declaración de Tokio como sector prioritario, en vista de su interés particular para los países en desarrollo. En el mercado de los productos tropicales, los países en desarrollo eran los principales productores y obtenían una gran parte de sus ingresos de exportación de este grupo de productos. En las negociaciones, los países en desarrollo solicitaron la eliminación de todos los obstáculos al comercio con que tropezaban los productos tropicales en los países desarrollados. La mayoría de los países desarrollados accedieron a esta petición y liberalizaron el comercio en relación con muchos de estos productos sin pedir reciprocidad a los países en desarrollo.[15] Las medidas de liberalización consistieron en una combinación de preferencias y de reducciones de los aranceles NMF. Las medidas más importantes estaban relacionadas con productos como café, té y cacao, en tanto los mercados de productos de la pesca, azúcar y tabaco experimentaron una apertura en menor grado.

En la esfera de los aranceles las reducciones acordadas estaban lejos del promedio de 60 por ciento previsto inicialmente. Con todo, las reducciones arancelarias abarcaban unos 126.000 millones de dólares de comercio de productos industriales, es decir, aproximadamente el 90 por ciento del comercio de ese sector en 1976 (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1982). Los Estados Unidos accedieron a reducir su arancel medio sobre los productos industriales del 6,3 al 4,3 por ciento, y la CEE, del 6,5 al 4,6 por ciento (véase el cuadro 7). Con objeto de calcular la cuantía de la reducción arancelaria, Suiza sugirió una fórmula matemática (no lineal) que reduciría los aranceles elevados en mayor medida que los aranceles bajos y contribuiría así a una mayor armonización del arancel de aduanas. Esta fórmula, que

[15] Sólo los Estados Unidos pidieron reciprocidad (Kemper, 1980).

posteriormente se dio en llamar "fórmula suiza", fue utilizada por los principales participantes, que la aplicaron a una amplia gama de productos.[16] La gran mayoría de las reducciones arancelarias se aplicaría en ocho etapas anuales iguales. Se acordaron varias excepciones. Por ejemplo, los Estados Unidos redujeron de una sola vez el 1° de enero de 1980 sus aranceles sobre las importaciones (a excepción de los productos textiles y las prendas de vestir) procedentes de los países menos adelantados.

Pese a estas reducciones sustanciales, el resultado de la Ronda de Tokio con respecto a los aranceles no satisfizo las expectativas de los países en desarrollo. Éstos habían pedido que se mantuviera o incluso se mejorara el SGP. Los países desarrollados adujeron que las reducciones de los aranceles NMF también beneficiaban a los países en desarrollo debido a su carácter vinculante e incondicional. Señalaron además que se había procurado evitar la erosión de las preferencias (secretaría del Commonwealth, 1978). No obstante, la Ronda de Tokio redujo en general los márgenes de preferencia de que gozaban los países en desarrollo con arreglo al SGP. En el caso de las importaciones en la CEE, el Japón y los Estados Unidos procedentes de los beneficiarios de sus regímenes preferenciales respectivos, que alcanzaron un valor de 19.400 millones de dólares en 1976, el promedio del margen de preferencias ponderado en función del comercio disminuyó del 9,2 por ciento al 6,7 por ciento (UNCTAD, 1982). Además, los aranceles NMF se redujeron por debajo del nivel medio en relación con productos que no estaban comprendidos en el SGP y que eran de particular interés para las exportaciones de los países en desarrollo. El arancel NMF medio sobre los productos no comprendidos en el SGP disminuyó del 17,4 por ciento al 13,5 por ciento y, por consiguiente, el recorte de los aranceles sólo fue del 22 por ciento en comparación con la reducción global de aproximadamente el 33 por ciento (UNCTAD, 1982). Pese a estas críticas de los países en desarrollo, hay que señalar que los aranceles correspondientes a un gran número de productos de interés potencial para las exportaciones de los países en desarrollo experimentaron reducciones más grandes (Kemper, 1980).

En el párrafo 9 de la Declaración de Tokio se afirmaba que "se tomarán en consideración las mejoras del marco internacional en que se desarrolla el comercio mundial que pudieran ser convenientes a la luz de los progresos alcanzados en las negociaciones". El primer punto en el programa del Grupo "Marco jurídico" era la cuestión de cómo establecer un marco jurídico en relación con el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Las partes negociadoras llegaron a un acuerdo sobre una cláusula que permitiría a los Miembros del GATT otorgar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo sin otorgar el mismo trato a otros países, independientemente de las disposiciones NMF estipuladas en el artículo I del GATT. Esta disposición se ha conocido como la "Cláusula de Habilitación". La "Cláusula de Habilitación" constituía una especificación detallada del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y menos adelantados y equivalía a una exención permanente de la cláusula NMF.

Los países desarrollados insistieron en que la Cláusula de Habilitación estuviera vinculada a la cuestión de la reciprocidad. Más precisamente, los países desarrollados querían que su formulación indicara que se esperaba de los países en desarrollo que aceptaran mayores obligaciones en el marco del GATT a medida que mejorara su situación económica. Además, el alcance del trato especial y diferenciado debía ser más limitado a medida que cambiaran las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo. Pese a la firme resistencia de los países en desarrollo, la denominada "cláusula de graduación" se incluyó en la versión definitiva del acuerdo. Algunos observadores temían que los países desarrollados pudieran escudarse en esta idea de la graduación para hacer una discriminación arbitraria entre países en desarrollo (UNCTAD, 1982).

Uno de los logros principales de la Ronda de Tokio fue la introducción de varios acuerdos sobre medidas no arancelarias, que se conocieron como "códigos". Los códigos comprendían lo siguiente:

1) El Acuerdo sobre Valoración en Aduana establecía una mayor uniformidad en los métodos empleados para calcular el valor de los productos en el que se basaban los derechos *ad valorem.* Por consiguiente, limitó la valoración arbitraria de los productos de importación, que en muchos casos restringía el comercio.

[16] Valga señalar que el coeficiente utilizado difería de un país a otro. El Japón, Suiza y los Estados Unidos usaron el coeficiente 14, mientras que Australia, la CEE y los países escandinavos aplicaron el 16. El Canadá utilizó una fórmula levemente modificada. Otros países, como Islandia y Nueva Zelandia, no siguieron el enfoque basado en fórmulas y ofrecieron reducciones arancelarias partida por partida.

2) El Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación fue concebido con miras a simplificar la administración de licencias de importación y evitar que estos trámites se convirtieran en sí mismos en un obstáculo a la importación.

3) El Acuerdo sobre Contratación Pública estaba dirigido a promover una mayor competencia en el mercado de la contratación pública mediante su apertura a las empresas extranjeras.

4) El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias buscaba controlar el uso de subvenciones y garantizar que no fueran una distorsión injustificada del comercio. Los derechos compensatorios no deberían entorpecer el comercio de forma injustificada.

5) El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (normas sobre productos) estaba dirigido a evitar que los gobiernos establecieran normas que entrañasen obstáculos innecesarios al comercio internacional. Se instaba además a los países a utilizar las normas internacionales vigentes y a mantener la transparencia en cuanto al establecimiento y aplicación de las normas nacionales.

6) El Acuerdo Antidumping reglamentaba el uso de derechos antidumping y procedimientos conexos cuando los gobiernos decidieran aplicar estos derechos en situaciones en que las exportaciones se vendieran a un valor inferior a su valor normal.

En la Ronda de Tokio no se llegó a ningún acuerdo sobre medidas de salvaguardia, aunque se habían celebrado debates en relación con el concepto de selectividad. Era posible adoptar medidas de salvaguardia con arreglo al artículo XIX del GATT en casos en que el aumento de las importaciones amenazara causar o causara un daño grave a una rama de producción nacional. Algunos países deseaban tener el derecho a aplicar medidas de salvaguardia discriminatorias mientras que otros sostenían que debía aplicarse la norma NMF. Algunos observadores consideraron que la falta de acuerdo sobre las salvaguardias era una de las principales deficiencias de la Ronda de Tokio (UNCTAD, 1982).

De hecho, sólo un puñado de países en desarrollo suscribió los códigos.[17] Algunos autores adujeron que suscribir estos Acuerdos habría beneficiado a los intereses de los países en desarrollo. El hecho de optar por no formar parte de esos códigos entrañaba menores oportunidades de participar efectivamente en la configuración de los mismos. Cada código tiene una lista de signatarios distinta, lo que dio lugar a una cobertura desigual en lo referente a disciplinas jurídicas. Los códigos se redactaron como acuerdos independientes unos de otros, que sólo obligaban a cumplir sus disposiciones a los países que los hubieran firmado y ratificado. No obstante, habida cuenta de que las obligaciones del GATT solían aplicarse en régimen NMF, los Miembros del GATT que no habían firmado los códigos recibían generalmente de los signatarios el mismo trato que éstos daban a los que habían estampado en ellos su firma.

Por último, la Ronda de Tokio no abordó algunas medidas no arancelarias en esferas de interés para los países en desarrollo. Dejó intactas las medidas no arancelarias aplicables a las importaciones de productos agropecuarios y alimenticios, productos textiles y prendas de vestir, productos de hierro y acero, aparatos electrónicos de consumo y construcción naval. Estos obstáculos eran sustanciales en la mayoría de los países desarrollados y obstaculizaban considerablemente las exportaciones de los países en desarrollo. Las economías emergentes de Asia se vieron particularmente afectadas por estas medidas. Varios observadores (UNCTAD, 1982; Deardorff y Stern, 1982) llegaron a la conclusión de que la Ronda de Tokio sólo tenía un valor limitado para los países en desarrollo.

Pese a estas limitaciones, las negociaciones sobre medidas no arancelarias demostraron la voluntad de los gobiernos de profundizar y ampliar en cierta medida el ámbito del GATT. Las negociaciones proporcionaron un impulso importante para lo que años después sería la Ronda Uruguay. No obstante, el hecho de que no se reformaron las disposiciones de salvaguardia ni se eliminaron las restricciones cuantitativas, como las limitaciones voluntarias de las exportaciones, estimuló en ese momento las tendencias proteccionistas.

[17] Véase el cuadro 13 en la subsección 2 c).

Los resultados globales de las negociaciones no cumplieron las expectativas de los países en desarrollo. No sólo resultó decepcionante el resultado en relación con las medidas no arancelarias, sino que los efectos de las reducciones arancelarias para los países en desarrollo también se consideraron modestos (Deardorff y Stern, 1982). El portavoz de los países en desarrollo en el trigésimo quinto período de sesiones de las partes contratantes, celebrado al final de la Ronda de Tokio en noviembre de 1979, expresó esta frustración al afirmar que "resultaba difícil para los países en desarrollo determinar qué beneficios adicionales se habían obtenido en las negociaciones, pues los resultados no se correspondían con sus aspiraciones expresadas en la Declaración de Tokio" (GATT, 1979). A pesar de estas inquietudes, los observadores de las negociaciones coinciden en que la Ronda de Tokio marcó un importante cambio en la estructura de las negociaciones comerciales (Winham, 1986 y 1990; Ostry, 1997). Si bien los países desarrollados dominaban en gran medida el programa de la Ronda, los países en desarrollo participaron activamente y tuvieron por primera vez un impacto significativo en las negociaciones del GATT. El peso económico de los países en desarrollo en la economía mundial aumentaría aún más en años posteriores y, por lo tanto, estos países desempeñarían un mayor papel en el GATT.

iii) El período posterior a la Ronda de Tokio

El decenio de 1980 comenzó con un viraje radical en la política económica estadounidense que tuvo consecuencias de gran alcance para todo el sistema económico internacional. En 1981, el nuevo Presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, anunció drásticas reducciones impositivas para estimular la economía estadounidense, que se había estancado en 1980 y había registrado un brusco aumento en el déficit del presupuesto federal. La administración del Presidente Reagan, ante presiones proteccionistas cada vez mayores, persuadió al Japón de que aplicara limitaciones voluntarias a las exportaciones de automóviles en 1981. En los años posteriores, la industria siderúrgica estadounidense presentó con resultados generalmente satisfactorios varias solicitudes de derechos compensatorios y antidumping contra proveedores del Brasil, la CEE, el Japón, México y la República de Corea. El Presidente Reagan anunció el establecimiento de un programa de negociación encaminado a limitar las importaciones de acero al 18,5 por ciento del mercado estadounidense. Los Estados Unidos no eran los únicos que recurrían ampliamente a las medidas correctivas comerciales. La UE, seguida por el Canadá y Australia, invocó el argumento del "comercio desleal" e inició numerosas investigaciones antidumping.

A fin de combatir la inflación de 2 dígitos el Presidente del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Paul Volcker, aplicó una estricta política monetaria que tuvo severas repercusiones en el sistema macroeconómico internacional. Con el repentino aumento de los tipos de interés estadounidenses, varios países en desarrollo se encontraron en la imposibilidad de financiar las obligaciones de la deuda y se vieron empujados a una crisis de la deuda. En 1981 se hizo evidente que era necesario contrarrestar el aumento del proteccionismo y la creciente división Norte-Sur y que el sistema de comercio mundial tenía que ponerse nuevamente en marcha. Por consiguiente, las partes contratantes acordaron celebrar en 1982 la primera reunión ministerial desde la reunión de 1973, que había dado inicio a la Ronda de Tokio.

La reunión no tuvo un resultado satisfactorio e hizo que el GATT estuviera a punto de desarticularse (Croome, 1995). La agricultura, en particular, resultó ser una importante fuente de conflictos. La delegación de los Estados Unidos, respaldada por Australia y Nueva Zelandia, expresó las quejas de los agricultores estadounidenses de que no sólo se les negaba el acceso al mercado europeo sino también a mercados de terceros países, debido a las masivas subvenciones europeas (Ostry, 1997). La CEE adujo que la PAC era compatible con el GATT y que los propios Estados Unidos también intervenían fuertemente en su mercado agrícola. Otra esfera de conflicto tenía que ver con la inclusión de los servicios como nuevo tema en las negociaciones comerciales. Los países en desarrollo se oponían firmemente a este proyecto que había sido propuesto por los Estados Unidos.

La Declaración Ministerial definitiva logró apenas expresar la determinación de los 88 signatarios de lograr "un nuevo consenso en apoyo del sistema del GATT". Este resultado insuficiente fue una clara señal de la necesidad de una nueva y amplia ronda de negociaciones multilaterales. El programa de trabajo establecido por la reunión ministerial trazó importantes directrices para la preparación de futuras negociaciones (Low, 1993; Croome, 1995). El GATT comenzó la labor relacionada con la agricultura, los servicios, el comercio de mercancías falsificadas y otras cuestiones, y estableció así los parámetros principales para la ronda siguiente.

A la luz de estos resultados más bien desiguales, el Gobierno de los Estados Unidos abandonó su compromiso primordial con el multilateralismo y comenzó a recurrir activamente a enfoques regionales con respecto al comercio. El primer acuerdo comercial regional de los Estados Unidos, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, fue propuesto por el Presidente Reagan en febrero de 1982 y un año después los Estados Unidos comenzaron la negociación de una zona de libre comercio con Israel. Este cambio de enfoque respondía a varios motivos. Fundamentalmente, en los Estados Unidos existía la opinión de que, al tiempo que la economía estadounidense era la más abierta del mundo, muchas otras economías, sobre todo la del Japón, imponían obstáculos al comercio. Sería necesario aplicar enfoques bilaterales y multilaterales a las relaciones comerciales para subsanar estas asimetrías (Ostry, 1997). Además, el Gobierno estadounidense tenía cada vez más dudas acerca de la viabilidad del proceso multilateral. Se consideraba que una política basada en un criterio de vía múltiple era la estrategia más adecuada, particularmente cuando se tratara de hacer participar a otros en negociaciones multilaterales, que eran vistas como parte de la solución a las dificultades existentes.

En las reuniones de alto nivel que siguieron a la Reunión Ministerial de 1982 el apoyo a una nueva ronda aumentó entre los países desarrollados. En contraste, los países en desarrollo se mostraban muy renuentes debido al temor de que los temas comerciales que consideraban vitales, como los textiles y la agricultura, no recibieran la atención necesaria. En abril de 1985, los ministros de comercio de los países de la OCDE acordaron celebrar una reunión preparatoria para dar inicio a una nueva ronda. Destacaron también la importancia de la participación de los países en desarrollo en los preparativos (Agencia Europea de Noticias, 1986). En julio de 1985 se celebró una reunión del Consejo del GATT con miras a definir la fecha de una reunión preparatoria para una nueva ronda. Varios países en desarrollo, entre los que se destacaban el Brasil y la India, establecieron una lista de condiciones que debían cumplirse para que se realizaran las negociaciones. Entre las numerosas condiciones figuraban el reconocimiento de la inadecuación del Acuerdo Multifibras y el establecimiento de un acuerdo sobre salvaguardias. Estas condiciones fueron inaceptables para los partidarios de la nueva ronda y fue imposible llegar a un acuerdo. Los Estados Unidos consideraron que la única manera de salir de este atolladero era organizar un período de sesiones de las partes contratantes. Las decisiones en este órgano supremo del GATT no tenían que ser adoptadas por consenso, y podían ser aprobadas por una mayoría de dos tercios de los votos. En el período de sesiones se llegó al acuerdo de que "se ha iniciado ya un proceso preparatorio de la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales que se ha propuesto". Poco tiempo después, las partes contratantes decidieron que un Comité Preparatorio empezara a organizar una reunión ministerial que debería celebrarse en septiembre de 1986.

c) Del GATT a la OMC

i) Las negociaciones de la Ronda Uruguay: 1986-1994

Los preparativos para la reunión ministerial resultaron tan difíciles como la decisión de iniciar una nueva ronda. En nueve reuniones, celebradas entre enero y julio de 1986, el Comité Preparatorio examinó todos los temas incluidos en la lista de la nueva ronda de negociaciones sin lograr progresos significativos. Varios países en desarrollo importantes se opusieron a la inclusión de nuevos temas, como los servicios, los aspectos comerciales de los derechos de propiedad intelectual y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. Consideraban que la inclusión de nuevas cuestiones era una amenaza contra la capacidad de los gobiernos de intervenir en la economía (Ostry, 1997). Al aproximarse el plazo de julio para que el Comité Preparatorio presentara recomendaciones y no lograrse ningún resultado sustantivo, un pequeño grupo de países desarrollados (los países de la AELC, Australia, el Canadá y Nueva Zelandia) decidieron crear un grupo informal de trabajo. Invitaron además a 20 países en desarrollo que supuestamente estaban deseosos de ver el inicio de la nueva ronda. Al principio las CE, el Japón y los Estados Unidos se mantuvieron distanciados y sólo se integraron al grupo en la última fase. A finales de julio, el grupo, encabezado por Suiza y Colombia, presentó un proyecto de declaración para la reunión ministerial, que habría de convertirse en la base para la negociación.

El 14 de septiembre de 1986 comenzó la Reunión Ministerial en Punta del Este, Uruguay.[18] Aún quedaban por resolver dos cuestiones importantes. En primer lugar, en cuanto al tema de la agricultura, el texto final pedía "una mayor liberalización", como habían pedido los países en desarrollo y, al mismo tiempo, "una mayor disciplina y previsibilidad", teniendo en cuenta la posición de las CE. Las negociaciones buscaban un equilibrio entre los dos objetivos. La segunda fuente de conflictos tuvo que ver con las nuevas cuestiones: servicios, derechos de propiedad intelectual e inversión. Los participantes acordaron finalmente tratar los tres aspectos, pero de tal manera que estuvieran suficientemente separados de las esferas tradicionales de las negociaciones del GATT. El 20 de septiembre, tras una semana de intensas negociaciones, concluyó la reunión de Punta del Este. Se había adoptado la Declaración de Punta del Este y se había puesto en marcha, al fin, la Ronda Uruguay.

La Declaración de Punta del Este contenía mandatos referentes a las negociaciones sobre aranceles, medidas no arancelarias, productos tropicales, productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, textiles y vestido, agricultura, artículos del GATT, salvaguardias, códigos de la Ronda de Tokio, subvenciones y medidas compensatorias, solución de diferencias, aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, el funcionamiento del sistema del GATT y el comercio de servicios. El amplio abanico de temas hizo de la Ronda Uruguay la negociación comercial más ambiciosa jamás realizada. Se formaron en total 15 grupos de negociación, que comenzaron su labor en febrero de 1987.

La reunión ministerial celebrada en Montreal en diciembre de 1988 debía servir como examen a mitad de período de las negociaciones. Seis grupos de negociación pudieron notificar avances sustanciales, pero todos los demás quedaron bloqueados por los intereses diversos de los participantes. Las cuestiones más controvertidas en Montreal fueron la agricultura, las salvaguardias, los ADPIC, y los textiles y el vestido. Las negociaciones tenían además en su contra el hecho de que en los Estados Unidos se acababa de elegir aun nuevo Presidente y en las CE se estaban instalando nuevos comisarios.

El Grupo de Negociación sobre la Agricultura estuvo dominado por desacuerdos entre los Estados Unidos y las CE. Los Estados Unidos insistieron en la abolición de todas las subvenciones causantes de distorsión del comercio en la agricultura y propusieron un acuerdo sobre medidas de reforma a corto plazo. Las CE sólo estaban dispuestas a hacer reducciones limitadas y graduales de las subvenciones agrícolas. Este bloqueo con respecto a la agricultura frenó las negociaciones sobre los otros temas, aún sin resolver. Con el propósito de no malograr los progresos realizados en relación con otras cuestiones, los Ministros decidieron al final de la reunión de Montreal dar más tiempo para llegar a un acuerdo. Establecieron un nuevo plazo de cuatro meses, hasta abril de 1989. Se registraron escasos progresos en este intervalo y los gobiernos acordaron continuar las negociaciones.

La agricultura dominó el debate en los 18 meses transcurridos entre abril de 1989 y la reunión ministerial celebrada en Bruselas en diciembre de 1990, pero no consiguió acercar las posiciones de las CE y los Estados Unidos. En el curso de la reunión las posiciones de ambas partes se mantuvieron muy distantes una de otra y todos los esfuerzos por llegar a una solución de transacción fueron infructuosos. El fracaso de esta reunión ministerial fue un duro golpe a la credibilidad del GATT y significó que no sería posible cumplir el plazo global del 1º de junio de 1991. Afortunadamente, en mayo de 1991 el Presidente Bush logró convencer a los legisladores de que aprobaran la prórroga por dos años de su facultad de negociación por la vía rápida, para que las negociaciones pudieran proseguir en el verano del mismo año.

Las negociaciones recibieron un nuevo impulso con la decisión de la Comisión de las CE de reformar la PAC. Con la esperanza de que se llegaría inminentemente a un acuerdo sobre la agricultura, las negociaciones registraron progresos considerables y pronto comenzó a perfilarse la forma de un acuerdo definitivo. El proyecto de acuerdo contemplaba un mecanismo unificado de solución de diferencias y una nueva organización multilateral de comercio que sustituyera al GATT. En diciembre de 1991 la Secretaría publicó una versión del Proyecto de Acta Final, pero tampoco esta vez los gobiernos estuvieron dispuestos

[18] Se eligió un país en desarrollo para destacar el aspecto de desarrollo de la Ronda.

a adoptarlo. Nuevamente hubo discrepancias entre las CE y los Estados Unidos con respecto al tema de la agricultura. Para las CE no era aceptable la solución de transacción con respecto a la agricultura porque ponía en peligro los fundamentos de la PAC, mientras que para los Estados Unidos, respaldados por varias economías exportadoras de productos agrícolas, la solución no iba suficientemente lejos. Este estancamiento sólo se superó casi un año después, cuando las dos partes se reunieron en Washington y llegaron a un acuerdo sobre un conjunto de modificaciones del proyecto de texto.

Entretanto, los otros participantes comenzaron a expresar su agotamiento y frustración con respecto a la Ronda Uruguay. Una vez resuelto el asunto de la agricultura, temían que las CE y los Estados Unidos pasaran por alto sus preocupaciones y presentaran por tanto nuevas exigencias. La situación se tornó aún más complicada con la firma del TLCAN en diciembre de 1992 y la toma de posesión de Bill Clinton como nuevo Presidente de los Estados Unidos en enero de 1993. Cada vez quedaba menos tiempo para llegar a un acuerdo definitivo debido a que la facultad de negociación por la vía rápida de la Administración estadounidense expiraría el 1º de junio de 1993. La Ronda Uruguay había llegado otra vez a un punto bajo y algunos observadores consideraron que la Ronda continuaría en 1994 y años posteriores.

En este momento decisivo el clima de la Ronda comenzó a mejorar. En marzo de 1993, 37 países desarrollados y en desarrollo enviaron una carta a los Gobiernos de los Estados Unidos, las CE y el Japón en la que los exhortaron "a que se pongan a la cabeza del proceso en esta etapa crítica y otorguen a la Ronda la prioridad que evidentemente merece" (citada en Croome, 1995). En abril, los Estados Unidos y las CE llegaron a un acuerdo sobre acceso a los mercados de equipo eléctrico pesado y dieron solución a una diferencia bilateral sobre contratación pública. Por último, el Congreso estadounidense prorrogó hasta el 15 de abril de 1994 la facultad de negociación por la vía rápida del Presidente Clinton, que exigía la conclusión de negociaciones sustantivas no más tarde del 15 de diciembre de 1993. Este plazo dio a los participantes el empuje necesario para seguir adelante con las negociaciones.

En el verano y otoño de 1993 la Ronda registró considerables progresos, especialmente en la esfera del acceso a los mercados, las instituciones y los servicios. Sin embargo, se hizo evidente la necesidad de que los Estados Unidos y las CE llegaran a un acuerdo sobre las cuestiones más sensibles. Las dos partes comenzaron a negociar bilateralmente y, después de varias reuniones en Washington y Bruselas, a comienzos de diciembre presentaron sus resultados a los otros interlocutores. Los países en desarrollo se mostraron hasta cierto punto renuentes pero, como quedaban pocos días para el vencimiento del plazo final, volvieron a la mesa de negociación. Cada vez más piezas del rompecabezas de la Ronda Uruguay iban encontrando su lugar. Los últimos días estuvieron marcados por un frenesí de actividad y las negociaciones prosiguieron hasta la mañana del 15 de diciembre. En la tarde del mismo día el Director General, Peter Sutherland, anunció que habían terminado las negociaciones sustantivas y que se había llegado a un consenso entre todos los participantes. Siete largos años de negociaciones comerciales multilaterales habían dado fruto al fin y habían desembocado en la más amplia reforma del sistema multilateral de comercio desde los inicios del GATT.

ii) El resultado de la Ronda Uruguay

La vastedad del terreno cubierto en la Ronda Uruguay era impresionante: todos los aspectos del Acuerdo quedaron detallados en 25.000 páginas de documentación. La estructura jurídica del acuerdo refleja las principales contribuciones de la Ronda. La Carta de la OMC, de apenas 10 páginas, es el prefacio de todo el documento y es el marco general que engloba todas las partes. Establece la OMC como organización internacional y define sus funciones y estructura. Además, tiene cuatro Anexos importantes que a su vez contienen todos los demás textos negociados de la Ronda. Los Anexos 1 a 3 forman parte del enfoque del "todo único" y, por consiguiente, son de carácter vinculante para todos los miembros. El Anexo 1 contiene los tres Acuerdos principales, sobre mercancías (el GATT de 1994 y los 18 Acuerdos conexos), servicios (el AGCS y el anexo 1B) y aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. El Anexo 2 comprende el Entendimiento sobre Solución de Diferencias y el Anexo 3, el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales. El Anexo 4 se aparta de la idea del todo único, pues contiene cuatro acuerdos plurilaterales que sólo se aplican a los Miembros que los han firmado.

En la esfera de los aranceles, los países desarrollados acordaron reducir los aranceles sobre los productos industriales de un promedio del 6,3 por ciento al 3,8 por ciento, en su mayor parte introducidos gradualmente a lo largo de más de cinco años, contados a partir del 1º de enero de 1995.[19] Otro logro importante fue el aumento en la consolidación de aranceles por todos los participantes. Sobre la base del número de partidas consolidadas, los países desarrollados aumentaron su porcentaje del 78 por ciento al 99 por ciento, las economías en transición, del 73 por ciento al 98 por ciento, y los países en desarrollo, del 21 por ciento al 73 por ciento. Este aumento se debió en cierta medida al hecho de que todos los aranceles aplicables a los productos agrícolas estaban consolidados. El elevado porcentaje de aranceles consolidados dio mayor estabilidad y previsibilidad al sistema mundial de comercio.

La Ronda Uruguay representó la primera ocasión en que el sistema multilateral de comercio logró abordar en forma sustantiva el comercio agrícola. Se definió un programa de 10 años para la liberalización de la agricultura y la política adoptada consistió en dividir las medidas en tres categorías o pilares: acceso a los mercados, ayuda interna y subvenciones a la exportación. Como ya se ha indicado, todos los aranceles agrícolas se habían consolidado. La ayuda interna se calculaba en función de un conjunto de intervenciones denominadas Medida Global de la Ayuda. En cada uno de los tres pilares, los Miembros asumieron compromisos específicos de reducción. Se estableció una "cláusula de paz" con el propósito de prevenir acciones legales que de otro modo pudieran interponerse con arreglo a las disposiciones de la OMC relativas a las subvenciones. En retrospectiva, muchos comentaristas han sugerido que si bien el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay no ha dado lugar a una gran liberalización del comercio, ha tenido la virtud de incorporar la agricultura a las normas del comercio multilateral y ha preparado las condiciones para la liberalización futura.

Otro resultado satisfactorio de la Ronda Uruguay fue el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, que puso fin al trato excepcional aplicado a este sector. Las partes acordaron que todas las restricciones comerciales cuantitativas se eliminarían gradualmente en un plazo de 10 años y así a la postre el sector de los textiles y el vestido quedaría integrado por completo en el sistema multilateral de comercio. Éste fue uno de los principales resultados positivos para los países en desarrollo, dado que a los textiles y el vestido les correspondía en sus exportaciones de mercancías una proporción similar a la de los productos agrícolas. Por otra parte, debe resaltarse que muchos aranceles en este sector se mantuvieron muy por encima del arancel medio aplicado a los productos industriales en los países desarrollados.

La Ronda Uruguay introdujo disciplinas reforzadas en la esfera de las medidas correctivas comerciales.[20] El Acuerdo sobre Salvaguardias preveía normas más estrictas sobre el recurso temporal a medidas de salvaguardia y en lo tocante a cuestiones relativas a la compensación. También eliminaba la utilización de medidas denominadas "de la zona gris", por ejemplo, las limitaciones voluntarias de las exportaciones. Las disposiciones sobre subvenciones establecieron por primera vez una definición de subvenciones y desarrollaron normas y procedimientos más claros. Las nuevas normas en materia antidumping aclararon en mayor medida las normas sobre la determinación de la existencia de dumping, el uso de medidas antidumping y la relación de causalidad entre el dumping y el daño. Además, el Acuerdo explica con mayor detalle los procedimientos que han de seguirse para iniciar y realizar las investigaciones antidumping y para aplicar las medidas antidumping.

El sistema de solución de diferencias experimentó una importante reforma en la Ronda Uruguay, en virtud de la cual todas las diferencias comerciales entre los Miembros debían dirimirse ante el Órgano de Solución de Diferencias (Anexo 2). Los anteriores acuerdos sobre solución de diferencias carecían de calendarios establecidos y las resoluciones eran fáciles de bloquear. El nuevo Acuerdo introdujo un procedimiento más estructurado con plazos más estrictos a fin de asegurar la rápida solución de diferencias. Además, se dispuso que fuera imposible que un país que estuviera perdiendo un caso bloqueara la adopción de una resolución. Se esperaba que las disciplinas reforzadas limitaran las fricciones comerciales y contribuyeran a la previsibilidad y eficiencia del sistema multilateral de comercio.

[19] GATT, Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Ginebra, noviembre de 1994.

[20] Véase el análisis en la subsección 2.

El Anexo 3 introdujo el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) como instrumento para examinar las políticas y prácticas comerciales de los Miembros de la OMC y, por consiguiente, para contribuir a una mayor adhesión a las normas de la OMC mediante del aumento de la transparencia. Se acordó realizar los exámenes con periodicidad, pero la frecuencia de éstos dependería de la participación del Miembro en el comercio mundial. Cada examen consta de dos documentos: una exposición de políticas que prepara el Gobierno del Miembro objeto de examen, y un informe detallado que redacta de manera independiente la Secretaría de la OMC.

Acuerdo sobre el comercio de servicios

Dos resultados muy importantes de la Ronda Uruguay fueron el establecimiento del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Ninguna de estas adiciones a las normas del comercio multilateral en el momento de establecerse la Organización Mundial del Comercio en 1995 han sido objeto de una reseña completa en el presente informe. Esta omisión responde a limitaciones de espacio y no a ninguna posición sobre la importancia de estas adiciones al sistema comercial. Al contrario, los dos Acuerdos han hecho que el sistema se encamine por nuevos e importantes rumbos.

El AGCS[21] se inspiró básicamente en los mismos objetivos que su equivalente en el comercio de mercancías. Las transacciones de servicios representan más del 60 por ciento de la producción y el empleo mundiales, pero no suponen más del 20 por ciento del comercio total (sobre la base de los datos de la balanza de pagos).[22] Muchos servicios, que desde hace tiempo han sido considerados como actividades genuinamente nacionales, han ido adquiriendo cada vez más movilidad internacional. Es probable que esta tendencia prosiga, debido a la introducción de nuevas tecnologías de transmisión (por ejemplo, las operaciones bancarias electrónicas y los servicios de telesanidad o de teleeducación), la supresión en muchos países de monopolios arraigados de larga data (por ejemplo, en las esferas de la telefonía vocal y los servicios postales), y las reformas normativas en sectores sometidos hasta ahora a una estricta reglamentación, como el de los transportes. Unidas a los cambios en las preferencias de los consumidores, estas innovaciones técnicas y normativas han potenciado la "comerciabilidad" de los servicios y, de esta forma, han hecho necesario el establecimiento de disciplinas multilaterales.

En principio, el AGCS es aplicable a todos los sectores de servicios, con dos excepciones. El párrafo 3 del artículo I del AGCS excluye los "servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales". Se trata de servicios que no se suministran en condiciones comerciales ni en competencia con otros proveedores. Pueden citarse como ejemplos los sistemas de seguridad social y cualquier otro servicio público, como la sanidad o la educación, que no se preste en condiciones de mercado. Además, el Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo establece que el Acuerdo no es aplicable a las medidas que afectan a los derechos de tráfico aéreo ni a los servicios directamente relacionados con los mismos.

En el AGCS se distinguen cuatro modos de suministro de servicios: el comercio transfronterizo, el consumo en el extranjero, la presencia comercial y la presencia de personas físicas. El suministro transfronterizo abarca por definición las corrientes de servicios del territorio de un Miembro al territorio de otro Miembro (por ejemplo, los servicios bancarios o los servicios de arquitectura prestados a través de telecomunicaciones o del correo). El consumo en el extranjero se refiere a las situaciones en que un consumidor de servicios (por ejemplo, un turista o un paciente) se desplaza al territorio de otro Miembro para obtener un servicio. La presencia comercial implica que un proveedor de servicios de un Miembro establece una presencia en el territorio de otro Miembro, mediante la adquisición en propiedad o arrendamiento de locales (por ejemplo, filiales nacionales de compañías de seguros o cadenas hoteleras), con el fin de suministrar un servicio. La presencia de personas físicas consiste en el desplazamiento de personas de un Miembro al territorio de otro Miembro para prestar un servicio (por ejemplo, contadores, médicos o profesores). En el Anexo sobre el Movimiento de

21 Este material proviene en su mayor parte de http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/serv_s.htm.

22 Las estadísticas sobre el comercio de servicios son muy incompletas. Un cálculo justo de los servicios en el comercio internacional, sobre la base de la definición de servicios del AGCS, indicaría sin duda más de un 20 por ciento del comercio mundial.

Personas Físicas se especifica, no obstante, que los Miembros siguen siendo libres de aplicar medidas relativas a la ciudadanía, la residencia o el acceso al mercado de trabajo con carácter permanente.

El motivo de este conjunto de distinciones aparentemente complicado en relación con los modos de suministro es que muchos servicios sólo se pueden suministrar mediante la presencia física simultánea del productor y del consumidor. Por consiguiente, hay muchos casos en los que, para que sean comercialmente significativos, los compromisos comerciales deben abarcar los movimientos transfronterizos del consumidor, el establecimiento de una presencia comercial en un mercado o el movimiento temporal del proveedor del servicio. Incluso en los casos en que los proveedores pueden elegir entre modos de suministro, la taxonomía modal del AGCS es necesaria para dar cabida al uso de distintas opciones por los proveedores.

El AGCS reconoce expresamente el derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios con el fin de conseguir los objetivos de su política nacional y no trata de influir en esos objetivos. Antes bien, el Acuerdo establece un marco de normas para asegurar que los reglamentos de servicios sean administrados de manera razonable, objetiva e imparcial y no constituyan obstáculos innecesarios al comercio. Una diferencia importante entre el comercio de mercancías y el comercio de servicios se refiere a la reglamentación: lo típico es que los servicios sean objeto de una reglamentación más rigurosa que las mercancías. Esto guarda relación no sólo con las distintas opciones en el marco de los modos de suministro. Tiene que ver también con la intangibilidad de los servicios, con el hecho de que el consumo y la producción pueden tener lugar simultáneamente y con el hecho de que muchos servicios aparentemente similares o incluso idénticos tienen un carácter sumamente heterogéneo. Estos factores figuran entre los motivos que explican el relativo rigor de la reglamentación de muchos sectores de servicios.

Las obligaciones establecidas en el AGCS se pueden clasificar en dos grandes categorías. En primer lugar, existen obligaciones generales aplicables de forma directa y automática a todos los Miembros y sectores de servicios. En segundo lugar, hay obligaciones dimanantes de compromisos específicos en materia de acceso a los mercados y de trato nacional en determinados sectores. Dichos compromisos se recogen en las listas de cada país, cuyo alcance puede variar ampliamente según los Miembros. Los términos y conceptos pertinentes son similares, aunque no necesariamente idénticos, a los utilizados en el GATT. Por ejemplo, el trato nacional constituye una obligación general en el comercio de mercancías en tanto que en el AGCS es una obligación negociable.

Entre las obligaciones generales figuran la del trato NMF (aunque se permiten algunas exenciones de carácter temporal), las obligaciones en materia de transparencia, el establecimiento de procedimientos de revisión administrativa y de recurso y las disciplinas aplicables a las actividades de monopolios y proveedores exclusivos. Entre las obligaciones supeditadas a compromisos específicos figuran las de acceso a los mercados y trato nacional, que son compromisos negociados en sectores específicos. Los compromisos en materia de acceso a los mercados pueden estar sujetos a diversos tipos de limitaciones. Por ejemplo, pueden imponerse limitaciones al número de proveedores de servicios, de operaciones de servicios o de personas empleadas en un sector; al valor de las transacciones; a la forma jurídica que debe adoptar el proveedor del servicio; o a la participación de capital extranjero. Los compromisos de trato nacional implican que el Miembro de que se trate no aplique medidas discriminatorias que beneficien a los servicios nacionales o a los proveedores nacionales de servicios. La prescripción fundamental es que un Miembro no puede adoptar medidas que puedan modificar, de hecho o de derecho, las condiciones de competencia a favor de su propio sector de servicios. Asimismo, la concesión del trato nacional en un sector determinado podrá supeditarse a determinadas condiciones y estar sujeta a ciertas salvedades.

Los Miembros pueden realizar las adaptaciones que consideren necesarias en lo que respecta al alcance sectorial y el contenido sustantivo de dichos compromisos. En consecuencia, los compromisos de los Miembros tienden a reflejar los objetivos y limitaciones de la política nacional, tanto en general como en sectores concretos. En tanto que algunos Miembros únicamente han consignado un escaso número de servicios, otros han asumido disciplinas de acceso a los mercados y de trato nacional en más de 120 de un total de más de 160 servicios. La existencia de compromisos específicos genera otras obligaciones

relativas, entre otras cosas, a la notificación de nuevas medidas que tengan repercusiones significativas en el comercio y a la no imposición de restricciones a los pagos y transferencias internacionales.

Cada Miembro de la OMC debe elaborar una Lista de compromisos específicos en la que se indiquen los servicios respecto de los cuales el Miembro garantiza el acceso a los mercados y el trato nacional, así como cualquier limitación que exista al respecto. La Lista puede utilizarse también para contraer compromisos adicionales en relación, por ejemplo, con la aplicación de determinadas normas o principios de reglamentación. Los compromisos se contraen en relación con cada uno de los cuatro modos diferentes de suministro de servicios.

En la mayor parte de las listas existe una sección de compromisos sectoriales y una sección de compromisos horizontales. La sección de "Compromisos horizontales" contiene consignaciones aplicables a todos los sectores incluidos con posterioridad en la Lista. Las limitaciones horizontales se refieren a menudo a un determinado modo de suministro, particularmente a la presencia comercial y la presencia de personas físicas. En la sección "Compromisos relativos a sectores específicos" figuran consignaciones aplicables únicamente a un sector concreto.

Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)

El Acuerdo sobre los ADPIC[23] abarca el derecho de autor y los derechos conexos (es decir, los derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de grabaciones de sonido y los organismos de radiodifusión); las marcas de fábrica o de comercio, incluidas las de servicio; las indicaciones geográficas, incluidas las denominaciones de origen; los dibujos y modelos industriales; las patentes, incluida la protección de las obtenciones vegetales; los esquemas de trazado de los circuitos integrados, y la información no divulgada, incluidos los secretos comerciales y los datos sobre pruebas. El Acuerdo contiene tres elementos principales: normas sustantivas en materia de propiedad intelectual, disposiciones en materia de observancia nacional y solución de diferencias.

Con respecto a cada uno de los principales sectores de la propiedad intelectual que abarca el Acuerdo sobre los ADPIC, se especifican las normas mínimas de protección. Se define cada uno de los principales elementos de la protección: la materia que ha de protegerse, los derechos que han de conferirse y las excepciones permisibles a esos derechos y la duración mínima de la protección. El Acuerdo establece esas normas exigiendo, en primer lugar, que se cumplan las obligaciones sustantivas estipuladas en los principales convenios de la OMPI: el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (el Convenio de París) y el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (el Convenio de Berna) en sus versiones más recientes. Con excepción de las disposiciones del Convenio de Berna sobre los derechos morales, todas las principales disposiciones sustantivas de esos convenios se incorporan por referencia al Acuerdo sobre los ADPIC y se convierten así en obligaciones en virtud de dicho Acuerdo.

Las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC relativas a la observancia se refieren a los procedimientos y recursos internos encaminados a hacer respetar los derechos de propiedad intelectual (DPI). En el Acuerdo se establecen algunos principios generales aplicables a todos los procedimientos para la observancia de los DPI. Además, contiene disposiciones sobre procedimientos y recursos civiles y administrativos, medidas provisionales, prescripciones especiales relacionadas con las medidas en frontera y procedimientos penales, en las que se especifican los procedimientos y recursos que deben existir para que los titulares de DPI puedan efectivamente hacer valer sus derechos. Las disposiciones del Acuerdo en materia de solución de diferencias establecen que las diferencias entre Miembros de la OMC con respecto al cumplimiento de las obligaciones en la esfera de los ADPIC quedan sujetas al procedimiento de solución de diferencias de la OMC.

[23] Este material proviene de http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/intel2_s.htm. Véase esa página de Internet para obtener más detalles.

Por otra parte, en el Acuerdo se recogen determinados principios fundamentales – por ejemplo, los de trato nacional y trato de la nación más favorecida – y algunas normas generales encaminadas a evitar que las dificultades de procedimiento para adquirir o mantener los DPI anulen las ventajas sustantivas resultantes del Acuerdo. El Acuerdo sobre los ADPIC es un acuerdo de normas mínimas, que permite a los Miembros prestar una protección más amplia a la propiedad intelectual si así lo desean. Se les deja libertad para determinar el método apropiado de aplicación de las disposiciones del Acuerdo en el marco de sus sistemas y usos jurídicos. Por último, en el artículo 40 del Acuerdo sobre los ADPIC se reconoce que algunas prácticas o condiciones relativas a la concesión de las licencias de los derechos de propiedad intelectual, que restringen la competencia, pueden tener efectos perjudiciales para el comercio y pueden impedir la transferencia y la divulgación de la tecnología. Los Miembros podrán adoptar, de forma compatible con las demás disposiciones del Acuerdo, medidas apropiadas para impedir o controlar las prácticas relativas a la concesión de licencias de los derechos de propiedad intelectual que sean abusivas o anticompetitivas.

iii) Las consecuencias de la Ronda Uruguay

A pesar del considerable éxito de la Ronda Uruguay en la reforma del sistema multilateral de comercio, evidentemente había muchas esferas que requerían más trabajo. Como parte de los Acuerdos de la Ronda Uruguay se estableció un calendario ambicioso para las negociaciones futuras sobre más de 30 puntos. En algunas esferas, el calendario detallaba las evaluaciones o exámenes de determinados compromisos, sobre todo del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido. En otras, indicaba el momento y la fecha de la continuación de las negociaciones o de la celebración de nuevas negociaciones. Las negociaciones sobre servicios ocupaban el lugar más destacado en el calendario. Muchos de los compromisos del AGCS en materia de acceso a los mercados no consiguieron mucho más que consolidar el *statu quo* en algunos sectores. Los Estados Unidos, en particular, exigieron compromisos más importantes. En 1996 y 1997 se logró ampliar las negociaciones en el marco del AGCS hasta incluir medidas de liberalización que afectaban a más del 95 por ciento del mercado mundial de servicios de telecomunicaciones, así como a grandes segmentos del sector de los servicios financieros. También se lograron importantes innovaciones reglamentarias en la esfera de las telecomunicaciones. La culminación de las negociaciones sobre servicios financieros en medio de la crisis financiera asiática demostró la determinación de los Miembros de la OMC de concluir un acuerdo a pesar de las difíciles condiciones del mercado. Cabe también señalar que este mismo espíritu de cooperación internacional basada en compromisos establecidos contribuyó al mantenimiento de un comercio abierto a pesar de las dificultades que entrañaba la turbulencia financiera.

Además de llevar adelante el programa incorporado de la Ronda Uruguay, algunos Miembros insistieron en realizar mayores esfuerzos para dar cabida a nuevas cuestiones que iban surgiendo. Una cuestión planteada por la sociedad civil se refería a la transparencia de la OMC como organización internacional. A partir de 1995, se presentaron propuestas sobre la manera de eliminar los procedimientos del GATT que prohibían el acceso del público a la totalidad de los documentos, hasta que se adoptaron medidas para suprimir el carácter reservado de éstos. A partir de esta iniciativa, la OMC adoptó en 1996 y 2002 nuevos procedimientos sobre el acceso a los documentos, en virtud de los cuales se establecía que, en principio, ningún documento de la OMC tiene carácter reservado. También se adoptaron otras iniciativas encaminadas a mejorar la transparencia. (Véase un examen más detallado en la subsección 6 *infra*.)

Otra tema de preocupación que abordó la OMC fue el regionalismo. Durante la Ronda Uruguay, y con posterioridad a ésta, el regionalismo había tenido una influencia cada vez mayor en las relaciones comerciales internacionales. Antes del decenio de 1980, los acuerdos regionales en el comercio internacional se concentraban principalmente en las CE y la AELC. Existían otros acuerdos, pero la proporción de comercio que abarcaban era mucho más pequeña. Después del fracaso de la reunión ministerial del GATT en noviembre de 1982, los Estados Unidos abandonaron su oposición de larga data a los acuerdos comerciales preferenciales e iniciaron negociaciones con el Canadá que se concluyeron satisfactoriamente en 1989. Los Estados Unidos también habían concluido anteriormente un acuerdo de libre comercio con Israel. Predominaba cada vez más la opinión de que los acuerdos regionales no socavaban sino que complementaban la liberalización multilateral del comercio. Al terminar la Ronda Uruguay casi todos los Miembros de la OMC habían firmado uno o varios acuerdos regionales. La constante proliferación de

acuerdos de este tipo en distintas partes del mundo suscitó cada vez más temores en lo referente a su carácter intrínsecamente discriminatorio y su efecto en el comercio mundial. En febrero de 1996, la OMC estableció un Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR), cuyo cometido es examinar estos acuerdos y determinar si son compatibles con las normas de la OMC. El CACR no consiguió centrar la atención de los Miembros en esta cuestión, que fue trasladada a las negociaciones de Doha (véase un examen más detallado del regionalismo en la subsección 5).

El Acuerdo sobre la OMC exigía que se organizaran reuniones ministeriales como mínimo una vez cada dos años. La Reunión Ministerial celebrada en Singapur en diciembre de 1996 brindó una oportunidad para iniciar las conversaciones sobre los puntos que se añadirían al programa de la ronda siguiente. Los Estados Unidos propusieron el comienzo de negociaciones sobre la transparencia de la contratación pública, mientras que la UE insistió en que se incluyera la facilitación del comercio. La administración del Presidente Clinton trató de incluir conversaciones sobre comercio y derechos del trabajo, pero no pudo vencer la pertinaz oposición de los países en desarrollo. La UE quería que figuraran en el programa los temas de comercio e inversiones y comercio y competencia, aunque los Estados Unidos expresaron escepticismo acerca de ambos. En fin de cuentas, los Miembros de la OMC decidieron establecer tres grupos de trabajo: uno sobre comercio e inversiones, otro sobre comercio y competencia y otro sobre la transparencia de la contratación pública. Conjuntamente con el tema de la facilitación del comercio, estas cuatro esferas dieron en conocerse posteriormente como "temas de Singapur". Estos temas se volvieron a tratar en el contexto de las negociaciones de Doha y sólo la facilitación del comercio ha sobrevivido en el programa de Doha. Un logro importante de la Reunión Ministerial de Singapur fue el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI), que había sido promovido por los Estados Unidos. El ATI, que establecía nuevas reducciones arancelarias sobre productos de tecnología de la información, fue firmado por todos los principales países comerciantes en este sector, incluido el Taipei Chino, que aún no era miembro de la OMC.[24]

La siguiente Reunión Ministerial se celebró en Ginebra en mayo de 1998 y estuvo dedicada principalmente a la celebración del cincuentenario del sistema multilateral de comercio. La idea de que había llegado el momento de iniciar una nueva ronda de negociaciones tropezó con una considerable oposición de parte de varios países en desarrollo. Encabezados por la India, varios países en desarrollo pidieron que se pasara revista a los resultados de la Ronda Uruguay antes de dar inicio a una nueva ronda. Adujeron que no estaban en condiciones de cumplir las obligaciones asumidas en la Ronda Uruguay. Las tensiones se agravaron cuando el Grupo de Cairns insistió en la eliminación de las subvenciones agrícolas como condición previa para una nueva ronda. Las CE se negaron a aceptar cualquier compromiso de ese tipo desde el comienzo y, junto con el Japón, insistieron en la celebración de negociaciones sobre comercio e inversiones y sobre comercio y competencia. Varias semanas de debate en Ginebra no consiguieron acercar más a las partes negociadoras en relación con diversas cuestiones pendientes. En consecuencia, en la Reunión Ministerial de Seattle, a finales de 1999, no fue posible llegar a un acuerdo sobre el programa. Debido a que no se aprobó un nuevo calendario de negociaciones, muchos consideraron que la reunión de Seattle había sido un fracaso. El sistema multilateral de comercio necesitaba tomar un respiro y esperar un entorno político más favorable.

Finalmente se iniciaron nuevas negociaciones en Doha en noviembre de 2001. La Ronda de Doha abarca una amplia gama de temas de negociación y un programa de trabajo, que incluye el acceso a los mercados en la agricultura y los productos manufacturados, comercio de servicios, ADPIC, comercio e inversiones, comercio y competencia, transparencia de la contratación pública, facilitación del comercio, normas de la OMC, solución de diferencias, comercio y medio ambiente, comercio electrónico, pequeñas economías, comercio, deuda y finanzas, transferencia de tecnología, trato especial y diferenciado y cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación. No todas estas cuestiones estaban destinadas a ser tema de negociación, y algunas de ellas se han dejado de lado a medida que avanzaban las negociaciones. En el momento de redactarse este informe (principios de 2007), la Ronda de Doha sigue aún en curso y, por lo tanto, no será objeto de más análisis en el contexto actual.

[24] China se adhirió al ATI cuando pasó a ser Miembro de la OMC en 2001.

Cuadro 4
Rondas comerciales del GATT/OMC, 1947-2007

Nombre de la Ronda o reunión	Período y número de partes	Temas y modalidades	Resultados
Ginebra	1947 23 países	Aranceles: negociaciones partida por partida basadas en peticiones y ofertas	Concesiones respecto de 15.000 líneas arancelarias
Annecy	1949 33 países	Aranceles: negociaciones partida por partida basadas en peticiones y ofertas	5.000 concesiones arancelarias; 9 adhesiones
Torquay	1950 34 países	Aranceles: negociaciones partida por partida basadas en peticiones y ofertas	8.700 concesiones arancelarias; 4 adhesiones
Ginebra	1956 22 países	Aranceles: negociaciones partida por partida basadas en peticiones y ofertas	Reducciones modestas
Ronda Dillon	1960-1 45 países	Aranceles: negociaciones partida por partida basadas en peticiones y ofertas, motivadas en parte por la necesidad de reequilibrar las concesiones tras la creación de la CEE	Se intercambiaron 4.400 concesiones; se desestimó la propuesta de la CEE de efectuar una reducción lineal del 20 por ciento en los aranceles industriales
Ronda Kennedy	1963-1967 48 países	Aranceles: enfoque basado en fórmulas (reducción lineal) y negociaciones partida por partida. Medidas no arancelarias: antidumping, valoración en aduana	Se redujeron los aranceles medios en un 35 por ciento; se consolidaron unas 33.000 líneas arancelarias; acuerdos sobre valoración en aduana y antidumping
Ronda de Tokio	1973-1979 99 países	Aranceles: enfoque basado en fórmulas con excepciones. Medidas no arancelarias: antidumping, valoración en aduana, subvenciones y medidas compensatorias, compras del sector público, licencias de importación, normas sobre productos, salvaguardias, trato especial y diferenciado de los países en desarrollo	Se redujeron los aranceles medios en una tercera parte hasta el 6 por ciento en relación con las importaciones de manufacturas de la OCDE; se acordaron códigos de conducta voluntarios respecto de todas las cuestiones no arancelarias, excepto las salvaguardias
Ronda Uruguay	1986-1994 103 países en 1986; 117 a finales de 1993	Aranceles: enfoque basado en fórmulas y negociaciones partida por partida. Medidas no arancelarias: todos los temas de Tokio, más servicios, propiedad intelectual, inspección previa a la expedición, normas de origen, medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, solución de diferencias, transparencia y vigilancia de las políticas comerciales	Se redujeron una vez más los aranceles medios en una tercera parte en promedio. Sujeción a normas de la agricultura y de los textiles y el vestido; creación de la OMC; nuevos acuerdos sobre los servicios y los ADPIC; la mayoría de los códigos de la Ronda de Tokio se hicieron extensivos a todos los Miembros de la OMC
Ronda de Doha	2001- ? 150 países a comienzos de 2007	Aranceles: enfoque basado en fórmulas y negociaciones partida por partida. Medidas no arancelarias: facilitación del comercio, normas, servicios, medio ambiente	

Fuente: Hoekman y Kostecki (2001) y ampliaciones de los autores.

Cuadro 4 del Apéndice
Exportaciones mundiales de mercancías, por regiones y en determinadas economías, 1948-2005
(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2005
				Valor				
Mundo	59	84	157	579	1838	3675	7369	10159
				Participación				
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
América del Norte	28,1	24,8	19,9	17,3	16,8	18,0	15,8	14,5
Estados Unidos	21,7	18,8	14,9	12,3	11,2	12,6	9,8	8,9
Canadá	5,5	5,2	4,3	4,6	4,2	4,0	3,7	3,5
México	0,9	0,7	0,6	0,4	1,4	1,4	2,2	2,1
América del Sur y Central	11,3	9,7	6,4	4,3	4,4	3,0	3,0	3,5
Brasil	2,0	1,8	0,9	1,1	1,2	1,1	1,0	1,2
Argentina	2,8	1,3	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
Europa	35,1	39,4	47,8	50,9	43,5	45,4	46,0	43,0
Alemania [a]	1,4	5,3	9,3	11,7	9,2	10,3	10,2	9,5
Francia	3,4	4,8	5,2	6,3	5,2	6,0	5,3	4,5
Reino Unido	11,3	9,0	7,8	5,1	5,0	4,9	4,1	3,8
Italia	1,8	1,8	3,2	3,8	4,0	4,6	4,1	3,6
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	-	-	-	-	-	1,5	2,6	3,3
África	7,3	6,5	5,7	4,8	4,5	2,5	2,4	2,9
Sudáfrica [b]	2,0	1,6	1,5	1,1	1,0	0,7	0,5	0,5
Oriente Medio	2,0	2,7	3,2	4,1	6,8	3,5	4,1	5,3
Asia	14,0	13,4	12,6	15,2	19,1	26,1	26,1	27,4
China	0,9	1,2	1,3	1,0	1,2	2,5	5,9	7,5
Japón	0,4	1,5	3,5	6,4	8,0	9,9	6,4	5,9
India	2,2	1,3	1,0	0,5	0,5	0,6	0,8	0,9
Australia y Nueva Zelandia	3,7	3,2	2,4	2,1	1,4	1,5	1,2	1,3
Seis países comerciantes del Asia Oriental [c]	3,4	3,0	2,4	3,4	5,8	9,7	9,6	9,7
Pro memoria:								
Miembros del GATT/OMC [d]	63,4	68,7	72,8	81,8	76,5	89,5	94,3	94,4
Unión Europea [e]	-	-	27,5	38,6	30,4	36,1	42,4	39,4
Ex URSS	2,2	3,5	4,6	3,7	5,0	-	-	-
Países en desarrollo	31,4	28,3	22,6	20,2	26,8	25,2	30,3	34,1
Países desarrollados	66,4	68,2	72,9	76,3	68,2	73,3	67,1	62,6

[a] De 1948 a 1983, las cifras se refieren a la República Federal de Alemania.

[b] A partir de 1998, las cifras se refieren a Sudáfrica solamente, y ya no a la Unión Aduanera del África Meridional.

[c] Están comprendidos Hong Kong, China; Malasia; la República de Corea; Singapur; el Taipei Chino, y Tailandia.

[d] Miembros a comienzos del año indicado.

[e] Las cifras se refieren a la CEE (6) en 1963, la CEE (9) en 1973, la UE (10) en 1983, la UE (12) en 1993, la UE (15) en 2003 y la UE (25) en 2005. Se incluye en todos los casos el comercio interno de la UE.

Nota: Entre 1973 y 1983 y entre 1993 y 2003 la distribución de las exportaciones y las importaciones se vio influida en gran medida por la evolución de los precios del petróleo.

Fuente: OMC, Estadísticas del comercio internacional.

Cuadro 5 del Apéndice
Importaciones mundiales de mercancías, por regiones y en determinadas economías, 1948-2005
(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2005
					Valor			
Mundo	62	85	164	594	1882	3769	7647	10511
					Participación			
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
América del Norte	18,5	20,5	16,1	17,2	18,5	21,5	22,6	21,7
Estados Unidos	13,0	13,9	11,4	12,3	14,3	16,0	17,0	16,5
Canadá	4,4	5,5	3,9	4,2	3,4	3,7	3,2	3,0
México	1,0	0,9	0,8	0,6	0,7	1,8	2,3	2,2
América del Sur y Central	10,4	8,3	6,0	4,4	3,8	3,3	2,5	2,8
Brasil	1,8	1,6	0,9	1,2	0,9	0,7	0,7	0,7
Argentina	2,5	0,9	0,6	0,4	0,2	0,4	0,2	0,3
Europa	45,3	43,7	52,0	53,3	44,2	44,8	45,3	43,2
Alemania [a]	2,2	4,5	8,0	9,2	8,1	9,1	7,9	7,4
Francia	5,5	4,9	5,3	6,4	5,6	5,8	5,2	4,7
Reino Unido	13,4	11,0	8,5	6,5	5,3	5,6	5,1	4,9
Italia	2,5	2,8	4,6	4,7	4,2	3,9	3,9	3,6
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	-	-	-	-	-	1,2	1,7	2,1
África	8,1	7,0	5,2	3,9	4,6	2,6	2,1	2,4
Sudáfrica [b]	2,5	1,5	1,1	0,9	0,8	0,5	0,5	0,6
Oriente Medio	1,8	2,1	2,3	2,7	6,2	3,4	2,7	3,1
Asia	13,9	15,1	14,2	15,1	18,5	23,3	23,1	24,7
China	0,6	1,6	0,9	0,9	1,1	2,8	5,4	6,3
Japón	1,1	2,8	4,1	6,5	6,7	6,4	5,0	4,9
India	2,3	1,4	1,5	0,5	0,7	0,6	0,9	1,3
Australia y Nueva Zelandia	2,9	2,3	2,2	1,6	1,4	1,5	1,4	1,4
Seis países comerciantes del Asia Oriental [c]	3,5	3,7	3,2	3,9	6,1	9,9	8,2	8,6
Pro memoria:								
Miembros del GATT/OMC [d]	58,6	66,0	74,2	89,1	83,9	88,7	96,1	96,1
Unión Europea [e]	-	-	29,0	39,2	31,3	34,3	41,6	39,3
Ex URSS	1,9	3,3	4,3	3,6	4,3	-	-	-
Países en desarrollo	31,3	28,3	22,0	18,7	25,6	26,5	26,3	28,9
Países desarrollados	66,7	68,4	73,8	78,0	70,1	72,3	71,9	69,1

[a] De 1948 a 1983, las cifras se refieren a la República Federal de Alemania.

[b] A partir de 1998, las cifras se refieren a Sudáfrica solamente, y ya no a la Unión Aduanera del África Meridional.

[c] Están comprendidos Hong Kong, China; Malasia; la República de Corea; Singapur; el Taipei Chino, y Tailandia.

[d] Miembros a comienzos del año indicado.

[e] Las cifras se refieren a la CEE (6) en 1963, la CEE (9) en 1973, la UE (10) en 1983, la UE (12) en 1993, la UE (15) en 2003 y la UE (25) en 2005. Se incluye en todos los casos el comercio interno de la UE.

Nota: Entre 1973 y 1983 y entre 1993 y 2003 la distribución de las exportaciones y las importaciones se vio influida en gran medida por la evolución de los precios del petróleo.

Fuente: OMC, Estadísticas del comercio internacional.

2. NEGOCIACIONES SOBRE EL ACCESO A LOS MERCADOS: LIBERALIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN

Muchos observadores consideran las reducciones arancelarias uno de los principales éxitos del GATT/OMC.[25] En la presente sección se evalúa la contribución real del GATT/OMC a la reducción de los aranceles y a una mayor apertura de los mercados. Comienza con un examen de los compromisos en materia de acceso a los mercados contraídos por los países desarrollados en el marco del sistema GATT/OMC. El GATT ha desempeñado una función básica en la reducción de los aranceles aplicados en los países desarrollados a los productos no agrícolas. No obstante, un detenido examen de la situación reinante inmediatamente después de la segunda guerra mundial sugiere que algunas de las cifras sobre la liberalización del comercio a menudo citadas podrían ser engañosas. A continuación, en la subsección b) se examina cómo han utilizado los países en desarrollo el sistema GATT/OMC para reducir sus aranceles. Las pruebas parecen indicar que durante muchos decenios antes de la Ronda Uruguay hicieron poco uso del GATT para reducir o consolidar sus aranceles. En cuanto a las economías de planificación centralizada, la URSS, China y la mayoría de las demás permanecieron durante cinco decenios fuera de la órbita del sistema multilateral de comercio GATT/OMC.[26] Los compromisos contraídos en la Ronda Uruguay han ampliado en su mayoría la cobertura de las consolidaciones, a veces en niveles muy superiores a los de los tipos aplicados. Ello no significa que los países en desarrollo no hayan liberalizado sus regímenes arancelarios, sino que no han hecho un gran uso del sistema multilateral para hacerlo. La mayoría de las reducciones arancelarias fueron unilaterales y quedaron sin consolidar. Sin embargo, la función de la OMC ha sido decisiva en la reducción de los aranceles de algunos de los Miembros de reciente adhesión (desde 1995). También el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) ha tenido una importante repercusión en algunos de sus signatarios. La subsección c) trata de las medidas no arancelarias. En general, la idea de los arquitectos del GATT era establecer un sistema que prohibiera la utilización de obstáculos en la frontera, con excepción de los aranceles, y organizar después negociaciones para reducir los aranceles. Tras haber examinado los logros en lo que se refiere a los aranceles, es pues importante evaluar los efectos del GATT/OMC en otras medidas en frontera. También en este caso puede alegarse que el sistema multilateral ha tenido un éxito parcial. En la subsección e) se examina la contribución del GATT/OMC al crecimiento del comercio mundial y en la subsección f) se concluye con un breve examen de los retos que se plantean en la esfera del acceso a los mercados.

a) Negociaciones arancelarias: países desarrollados

Para situar el comienzo de las negociaciones arancelarias del GATT en su contexto histórico general, tal vez sea útil hacer unas cuantas observaciones para recordar la situación económica en 1947. Las repercusiones de la segunda guerra mundial en la economía mundial aún se dejaban sentir en todas partes y el nivel del comercio internacional registraba una gran depresión. Por ejemplo, en 1948 las corrientes comerciales mundiales eran aún inferiores, en términos reales, al nivel registrado en 1938 y 1929, aun cuando la inflación hubiera elevado el valor del comercio mundial a 57.000 millones de dólares, el doble del nivel alcanzado en 1938.[27] El bajo nivel del comercio iba unido a importantes desequilibrios comerciales. Los Estados Unidos, el Canadá y la mayoría de los países de América Latina registraban superávit comerciales sustanciales, en tanto que los países europeos y el Japón, afectados por la guerra, registraban grandes déficit. El Reino Unido, que hasta 1931 había seguido una política comercial muy liberal, con una protección mínima, durante cerca de 100 años (excepto durante el período de la primera guerra mundial), se refugió mediante el Acuerdo de Ottawa en un sistema de comercio preferencial reforzado por un sistema común de compensación de saldos en libras esterlinas. El Reino Unido, que seguía siendo el principal importador

[25] Véase, por ejemplo, Jackson (1997).

[26] China había sido miembro fundador del GATT, pero se retiró tras su revolución en 1949. La URSS declinó la invitación a participar en la redacción de la Carta de la OIC (Conferencia de Londres) y se mantuvo al margen de las negociaciones arancelarias. En Hoda (2001) se hace un interesante examen de los compromisos en materia de acceso a los mercados contraídos por Polonia y Rumania en ocasión de su adhesión y en ulteriores negociaciones.

[27] Según Maddison (2001), la relación exportaciones mundiales de mercancías/producción mundial era aún en 1950 inferior incluso a la de 1913. Véanse el cuadro 3 y el gráfico 3 del apéndice.

mundial[28], trató de recuperar la convertibilidad de la libra esterlina volviendo al patrón oro en 1947, pero ese intento acabó en una crisis financiera y hubo de abandonarse.

Por otro lado, los Estados Unidos habían abandonado sus políticas comerciales sumamente proteccionistas a principios del decenio de 1930, mediante la conclusión entre 1934 y 1939 de acuerdos comerciales bilaterales recíprocos con 17 países. Como esos acuerdos se aplicaban sobre la base de un trato NMF incondicional, las reducciones convenidas bilateralmente beneficiaban a todos los países en el sistema. Esos acuerdos redujeron considerablemente el nivel de protección Smoot-Hawley para muchos importantes interlocutores comerciales de los Estados Unidos. Además, el amplio uso de derechos específicos en el Arancel de este país[29], junto con las grandes subidas de los precios entre 1939 y 1947, había reducido notablemente el equivalente *ad valorem* de esos derechos.[30] A pesar de esas reducciones, el arancel medio de los Estados Unidos en 1947 aún se consideraba que figuraba entre los más elevados de los principales países industriales. La proporción relativamente importante del comercio exento de derechos de los Estados Unidos reflejaba el acusado sesgo de la estructura de protección: franquicia arancelaria para las importaciones de materias primas que no se producían en el país y aranceles elevados sobre las importaciones de productos agrícolas e industriales elaborados.[31]

Otra importante característica de la situación comercial era la gran utilización de obstáculos al comercio no arancelarios por parte de los países europeos y el extendido control gubernamental de las transacciones internacionales con el fin de administrar las escasas reservas de divisas (dólares de los Estados Unidos).

Con respecto a los países que participaron en las primeras negociaciones del GATT, cabe recordar que Alemania y el Japón aún no habían recuperado su soberanía en la dirección de su política comercial y que la URSS no aceptó la invitación a participar en las negociaciones arancelarias.

i) Iniciación de las negociaciones arancelarias del GATT [32]

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que había organizado la Conferencia de Londres para preparar la Carta de la OIC, no tenía mandato con respecto a las negociaciones arancelarias. No obstante, los participantes en esa Conferencia convinieron, por sugerencia de los Estados Unidos, en celebrar reuniones arancelarias paralelamente a la labor preparatoria de la Carta de la OIC. Se han alegado diversas razones para la iniciación de las negociaciones arancelarias en una etapa tan temprana.

En primer lugar, se pensaba que la adopción de medidas concretas en las negociaciones arancelarias podría facilitar los debates sobre las cuestiones comerciales no arancelarias. En segundo lugar, las facultades del Presidente de los Estados Unidos para reducir los aranceles expiraban en junio de 1948 y los Estados Unidos deseaban disipar la desconfianza de otros países con respecto a la sinceridad del propósito de los Estados Unidos de abandonar definitivamente la política de elevada protección arancelaria anteriormente aplicada y reducir considerablemente sus aranceles. En tercer lugar, era también importante separar las

28 La participación del Reino Unido en las importaciones mundiales en 1948 fue del 13,4 por ciento, superando aún la de los Estados Unidos (cuadro 5 del apéndice).

29 Según el Informe del Secretario del Tesoro de 1959, en 1948 más de las tres cuartas partes de las importaciones estadounidenses sujetas a derechos estaban gravadas con derechos específicos y compuestos.

30 Según la Comisión Arancelaria de los Estados Unidos (1948), cabe atribuir aproximadamente la mitad del descenso de la incidencia arancelaria entre 1930-1933 y 1948 al aumento de los precios y la otra mitad a las negociaciones de los diversos acuerdos comerciales. Irwin (1996) informa de la repercusión de la evolución de los precios en los aranceles medios de los Estados Unidos desde una perspectiva histórica (1821 a 1973).

31 La proporción de las importaciones exentas de derechos con relación a las importaciones estadounidenses totales era del 61 por ciento en 1947. En el caso de los productos sin elaborar (con inclusión de materias primas, sustancias alimenticias en bruto y animales destinados a la alimentación humana) esa proporción era del 74 por ciento y en el de los productos elaborados y las manufacturas (con inclusión de productos alimenticios manufacturados, semimanufacturas y productos acabados) del 48 por ciento. Departamento de Comercio de los Estados Unidos, "*Statistical Abstract of the United States, 1955*". Cálculos basados en el cuadro 1130 (página 927).

32 El panorama de los primeros años de liberalización arancelaria en el marco del GATT se basa en gran medida en Gardner (1969) y Kock (1969).

negociaciones arancelarias de las negociaciones sobre el marco institucional, puesto que el Presidente de los Estados Unidos tenía ya facultades para firmar un acuerdo sobre reducciones arancelarias, en tanto que la nueva Carta comercial seguiría necesitando la aprobación del Congreso en el futuro.

En la Conferencia de Londres se establecieron tanto el objetivo de las negociaciones arancelarias como los procedimientos para llevarlas a cabo. El objetivo era "lograr una reducción sustancial de los aranceles y la eliminación de las preferencias arancelarias". Las normas básicas de las negociaciones eran las mismas que las "probadas" en las negociaciones mantenidas en el marco de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de los Estados Unidos. Por consiguiente, las negociaciones debían: a) reportar beneficios "recíprocos" y "mutuamente ventajosos"; y b) desarrollarse con arreglo a la norma del "abastecedor principal" mediante peticiones y ofertas. Sin embargo, en esa ocasión las negociaciones tenían que realizarse entre 23 países más o menos simultáneamente. El reto para los equipos de negociación era lograr reducciones arancelarias con un equilibrio general de las concesiones y un recorte arancelario mayor que el que sería posible si las concesiones hubieran de equilibrarse bilateralmente.

La técnica consistía en un enfoque en tres etapas. En primer lugar, antes del comienzo de las negociaciones cada país presentaba una lista de productos para los que se proponía solicitar concesiones de los participantes. En segundo lugar, al principio de las negociaciones cada participante presentaba una lista de ofertas de las concesiones que estaba dispuesto a otorgar. Después podían iniciarse negociaciones bilateralmente o entre un grupo de países.

Los beneficios potenciales de las negociaciones para cada participante no se limitaban a los resultados de las negociaciones bilaterales de ese participante sino que dependían también de los beneficios indirectos obtenidos mediante la aplicación de la norma de trato NMF con respecto a las reducciones arancelarias convenidas entre terceros. Con el fin de fomentar concesiones más generosas, cada país podía pedir información sobre los progresos realizados en las negociaciones entre terceros con respecto a productos en los que también él tenía un gran interés. La norma del "abastecedor principal" limitaba el número de interlocutores comerciales con los que un país tenía que entablar negociaciones y garantizaba, con arreglo a la norma de reciprocidad, que los países solicitantes otorgaran a su vez concesiones sustanciales. Un importante inconveniente de la norma del "abastecedor principal" era que pequeños comerciantes que podían tener un gran interés en un determinado producto no podían solicitar entablar negociaciones para la obtención de concesiones por ser su participación en las importaciones demasiado reducida para ser considerado abastecedor principal. También planteaba algunas dificultades la aplicación de la norma de "reciprocidad" y "beneficios mutuamente ventajosos", ya que países con aranceles de un nivel relativamente bajo tenían dificultades para ofrecer "concesiones" suficientes en las negociaciones con países con aranceles elevados. Esas dificultades quedaban atenuadas por el reconocimiento de que la consolidación de un arancel bajo podía considerarse una concesión equivalente a la reducción parcial de un tipo arancelario alto. Ese reconocimiento se plasmó después en parte del artículo XXVII*bis* del GATT.

Después de cinco meses, las negociaciones se enfrentaron en la última etapa con un importante obstáculo a su satisfactoria conclusión al rechazar Gran Bretaña la propuesta de los Estados Unidos sobre la eliminación gradual de las Preferencias Imperiales del Commonwealth.[33] En los Estados Unidos, la eliminación de ese régimen de comercio preferencial discriminatorio se consideraba un importante objetivo de las negociaciones, que justificaba las concesiones arancelarias que los Estados Unidos estaban dispuestos a otorgar: reducciones de hasta el 50 por ciento de los tipos de 1934 anteriores a los acuerdos. En el Reino Unido, las consideraciones políticas y económicas (es decir, el mantenimiento de la solidaridad del Commonwealth y la crisis financiera exterior británica de junio de 1947) condujeron a un endurecimiento de la posición negociadora. Para salvar las negociaciones y evitar efectos desfavorables en su política exterior, los Estados Unidos convinieron en conformarse con concesiones bastante modestas con respecto a la reducción y eliminación de las preferencias que los miembros del Commonwealth se otorgaban entre sí.[34]

[33] La propuesta de los Estados Unidos consistía en una moratoria de 3 años tras la cual se procedería a la eliminación gradual de las preferencias a lo largo de un período máximo de 10 años.

[34] Véase un examen detallado de las negociaciones de 1947 sobre las Preferencias Imperiales en Zeiler (1997) y Gardner (1969: 348-361).

Los resultados de las negociaciones arancelarias de Ginebra figuran en 20 Listas de concesiones arancelarias que forman parte integrante del GATT.[35] En las Listas se enumeran detalladamente las consolidaciones arancelarias, y también están consolidados y consignados en las Listas los tipos preferenciales vigentes. La evaluación de esa primera ronda de negociaciones arancelarias del GATT refundida en 20 listas presentadas en dos volúmenes y un total de 1.265 páginas no es tarea fácil. En las Listas sólo se consignan los nuevos tipos consolidados y no los tipos aplicados previamente, lo que impide el cálculo de las reducciones arancelarias realizadas. El número total de aranceles consolidados no constituye un indicador fiable de la "cobertura de las consolidaciones", ya que no se indica el número total de partidas arancelarias, incluidas las no consolidadas. La diversidad de los sistemas de clasificación utilizados en las distintas listas arancelarias nacionales complica también las comparaciones. Los esfuerzos internacionales (principalmente europeos) para armonizar las clasificaciones arancelarias sólo empezaron a dar fruto de 1950 en adelante. Otra dificultad para la evaluación es la frecuente utilización de derechos específicos, que se definen como una cantidad fija por unidad (peso, número) y para los que sólo puede calcularse el equivalente *ad valorem* cuando se conoce el valor medio de las importaciones, información no contenida en las listas del GATT. El cálculo se complica aún más por el hecho de que los derechos relativos a algunos productos se han consolidado a un tipo superior al vigente antes de la segunda guerra mundial, cuando la protección revestía principalmente la forma de restricciones cuantitativas que se eliminaron después de la guerra.[36] Este último hecho recuerda al lector que, aun cuando pudiera establecerse con precisión la cobertura de las consolidaciones y la magnitud exacta de la reducción arancelaria media, seguiría sin saberse la repercusión en la restricción global del comercio. Para ello sería necesario conocer la protección con respecto a cada producto durante un período en el que las medidas no arancelarias estaban muy extendidas, especialmente en los países europeos. Dadas esas dificultades, no se ha calculado la tasa media global de reducción arancelaria.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos resumió el resultado de la primera ronda como sigue: el Acuerdo "abarca más de 45.000 productos y afecta a dos terceras partes del comercio de importación de los países negociadores y prácticamente la mitad de las importaciones mundiales totales".[37] Esos resultados resumidos se han citado a menudo en otras publicaciones, pero no han podido confirmarse mediante nuestros recientes cálculos. Si bien no se dispone de detalles de los cálculos en que se basaron las estimaciones del Departamento de Estado, el examen de las fuentes originales parece indicar que el número de productos consolidados es considerablemente inferior al indicado (menos de la mitad).[38] Al representar los 23 países negociadores alrededor del 60 por ciento de las importaciones mundiales de mercancías tanto en 1938 como en 1948, una cobertura de las consolidaciones del orden de dos tercios implicaría que la proporción de las importaciones mundiales afectada fue inferior al 40 por ciento (y no prácticamente la mitad).[39] Incluso este último cálculo sobrestima el alcance del Acuerdo, ya que en él no se tiene en cuenta que el trato NMF no se hizo automáticamente extensivo a las importaciones procedentes de Miembros del GATT que no participaron en las negociaciones (especialmente las economías de planificación centralizada de Europa y Asia). En el recuadro 12 se ofrece información sobre las estimaciones de las consolidaciones arancelarias en el momento de la creación del GATT.

35 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, "Listas de concesiones arancelarias (en dos volúmenes)", Ginebra, octubre de 1947.

36 Francia consolidó sus aranceles sobre las prendas de vestir en el 20 por ciento, siendo así que antes de la guerra sus aranceles sobre esos productos no excedían del 16 por ciento. En cambio, se eliminaron las restricciones cuantitativas anteriores a la guerra (Documentation Française, 1948: 14).

37 Departamento de Estado de los Estados Unidos, "The United States reciprocal trade-agreements program and the proposed International Trade Organization", en *Department of State Bulletin, Vol. XVIII, N° 455, Publication 3094*, 21 de marzo de 1948.

38 Un cómputo detallado de cada una de las 20 listas arancelarias parece indicar que los productos enumerados en ambas partes de las listas (la Parte I se refiere a los tipos NMF y la Parte II a los tipos arancelarios preferenciales) no exceden de 15.000.

39 Con respecto a la evolución de la proporción de las importaciones mundiales de mercancías correspondiente a las importaciones de las partes contratantes del GATT desde 1948, véase el cuadro 5 del apéndice.

Recuadro 12: Estimaciones de las consolidaciones arancelarias de grandes países desarrollados en 1948

¿Qué sabemos de otras fuentes sobre los niveles de consolidación? ¿Podemos confirmar la cobertura global de dos tercios antes indicada? Son muy pocas las estimaciones existentes en la literatura al respecto que indiquen la cobertura de las consolidaciones en forma de porcentaje de las líneas arancelarias consolidadas con relación a las líneas arancelarias totales. Con respecto a los Estados Unidos, la primera estimación que encontramos se refiere a la situación reinante a principios de 1953 (que incluye los resultados de las dos negociaciones siguientes); indica que, de un total de 3.337 líneas arancelarias, el 76 por ciento se había reducido y consolidado, y el 4 por ciento se había consolidado pero no modificado. En otras palabras, sobre la base del Arancel aplicado en 1952, el 80 por ciento de los aranceles de los Estados Unidos estaban consolidados. Suponiendo que todos los tipos reducidos estuvieran realmente consolidados y que las 3.337 líneas incluyeran también las líneas exentas de derechos, nuestra estimación de la cobertura de las consolidaciones de los Estados Unidos en 1948 da por resultado no un porcentaje exacto sino una franja con un límite superior del 70 por ciento y un nivel mínimo del 49 por ciento. El límite superior se basa en una comparación de los 408 párrafos arancelarios con respecto a los cuales estaba consolidada en las listas anexas al GATT por lo menos una partida arancelaria (con inclusión de las 33 secciones del Revenue Code) con el total de 727 párrafos arancelarios contenido en el Arancel de los Estados Unidos de 1948.[40] El límite consolidado inferior se basa en una comparación del número de partidas arancelarias consolidadas (1.733) indicadas en las listas anexas al GATT en 1947 con todas las partidas arancelarias (3.505) indicadas en el Arancel de la Comisión Arancelaria de los Estados Unidos (USTC) de 1948. El resultado basado en las partidas arancelarias subestima la cobertura real de las consolidaciones, ya que el Arancel de la USTC es algo más detallado que la lista anexa al GATT, debido a que diversas partidas arancelarias únicas contenidas en la lista anexa al GATT se han dividido en varias partidas arancelarias en el Arancel de la USTC de 1948. Con respecto a la cobertura de las consolidaciones expresada en función de los valores de las importaciones de 1946, las cifras de la USTC indican que alcanzó el 83 por ciento de las importaciones de todas las procedencias y el 94 por ciento de las importaciones procedentes de las partes contratantes.[41]

Con respecto a Francia, tercer principal importador, el nivel de consolidación logrado, según las informaciones, fue "de alrededor del 50 por ciento de las posiciones arancelarias, pero representó más del 85 por ciento del volumen de comercio (valor de las importaciones) anterior a la guerra".[42] Esta declaración muestra que puede haber una gran diferencia entre la cobertura medida en función de las líneas arancelarias y la medida en función del valor de las importaciones: esta última es en general mayor que la primera.

Las concesiones arancelarias hechas por el Reino Unido, aún el principal importador en 1948, son especialmente difíciles de evaluar, ya que comprenden corrientes comerciales en régimen NMF y sustanciales corrientes comerciales preferenciales. En un informe del Gobierno al Parlamento[43], se indica que en 1938 las importaciones procedentes de países extranjeros (es decir, todos los no pertenecientes al Commonwealth) sujetas a tipos que se habían consolidado sin ninguna modificación (incluidas las exentas de derechos) habían ascendido a 67,1 millones de libras y las

40 Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, *"United States Import Duties (1948)", Miscellaneous Series* TC1.10: Im7/4/1948. En este informe no se especifica qué tipos están consolidados, en tanto que en las listas anexas al GATT figuran los tipos consolidados pero no los tipos sin consolidar.

41 Comisión Arancelaria de los Estados Unidos (1949: 138), cuadro 43.

42 Documentation Française (1948), *"La France et les accords tarifaires de Genève"* en *Notes Documentaires et Études* N° 780, página 12.

43 Del Presidente de la Junta de Comercio al Parlamento, por orden de Su Majestad, *Report on the Geneva Tariff Negotiations*, noviembre de 1947, Cmd 7258.

importaciones sujetas a tipos arancelarios que habían sido objeto de reducción y consolidación a 30,4 millones de libras. En conjunto, la consolidación convenida por el Reino Unido abarcaba el 36 por ciento del correspondiente valor de las importaciones en 1938 (o el 24 por ciento de las importaciones totales). Además, el Reino Unido tenía que consolidar todos los tipos preferenciales aplicados a la mitad de sus importaciones procedentes de los países del Commonwealth, que representaban alrededor de un tercio de sus importaciones totales.[44]

Un rasgo particular de las concesiones del Reino Unido es la aceptación – en acuerdo con los demás países del Commonwealth – de una reducción o eliminación del margen preferencial de que gozaba en sus exportaciones a los países del Commonwealth. Sólo el 30 por ciento de las exportaciones del Reino Unido a esos países (94 millones de libras en 1938) se vio afectado por esos cambios.

Haciendo una recapitulación de todos los datos sobre los niveles de consolidación de los tres grandes países desarrollados mencionados, es muy probable que la cobertura de las consolidaciones, medida en función del valor de las importaciones, excediera algo del 60 por ciento en el caso de los principales países industriales.[45] Suponiendo que en el caso de los países en desarrollo la cobertura de las consolidaciones fuera del 20 por ciento (proporción aproximada registrada en la India y el Brasil), el nivel de consolidación medio de todas las partes contratantes del GATT sería del 55 por ciento. Teniendo en cuenta que las partes contratantes del GATT representaban el 59 por ciento de las importaciones mundiales, hay que concluir que cerca de un tercio del comercio mundial de mercancías estaba consolidado en las listas arancelarias anexas al GATT en 1948.

¿Qué cabe decir de la información sobre las reducciones arancelarias? Que nosotros sepamos, la única estimación amplia en relación con la tasa media de reducción arancelaria alcanzada en la primera ronda de negociaciones arancelarias del GATT es la de la Comisión Arancelaria de los Estados Unidos con respecto a los aranceles estadounidenses.[46] Según esa fuente de información, la tasa media de reducción de los aranceles de los Estados Unidos con respecto a todos los productos entre 1947 y 1948 fue del 21 por ciento (del 26 por ciento si se excluyen los productos agrícolas comprendidos en la lista arancelaria 7 de los Estados Unidos). Si se comparan los aranceles de los Estados Unidos de 1948 con el nivel anterior al comienzo de los acuerdos comerciales recíprocos (es decir, el nivel correspondiente a la Ley Arancelaria Smoot-Hawley), el descenso es del 47 por ciento.

En ese cálculo de la reducción arancelaria media se han utilizado como factores de ponderación los valores de las importaciones estadounidenses. El riesgo de ese procedimiento es que no se tienen debidamente en cuenta las crestas arancelarias y sus variaciones, ya que los valores de las importaciones correspondientes a esas líneas arancelarias tienden a ser reducidos. Por consiguiente, merece la pena

44 Las importaciones del Reino Unido procedentes de los países del Commonwealth representaron alrededor de un tercio de sus importaciones totales tanto en 1937 como en 1948. La proporción de esas importaciones procedentes del Commonwealth que gozaban de trato preferencial era de alrededor de la mitad en 1948 y el tipo preferencial medio había descendido para ese año al 6 por ciento con respecto a todos los productos, alrededor del doble del tipo aplicado a los productos que gozaban de preferencias. Las preferencias imperiales aumentaron notablemente por el Acuerdo de Ottawa en 1932, pero se redujeron más tarde por el acuerdo comercial concluido en 1938 entre los Estados Unidos y el Reino Unido y después por los efectos de la inflación en la incidencia *ad valorem* de los derechos específicos. Se estima que estos últimos efectos fueron más importantes que los derivados de los acuerdos comerciales, incluido el GATT en 1947, según Macdougall y Hutt (1954).

45 Sumando la cobertura de las consolidaciones del Reino Unido, los Estados Unidos y Francia, utilizando el valor de las importaciones de 1948, resulta una cobertura global del 63 por ciento. La participación de los países desarrollados en las importaciones totales de las partes contratantes del GATT fue del 82 por ciento en 1948.

46 Comisión Arancelaria de los Estados Unidos (1949), *Operation of the Trade Agreements Program, June 1934 to April 1948*, *Report* N° 160, cuadro 4, página 16.

recordar que hasta los últimos años del decenio de 1950 el Arancel de los Estados Unidos contenía un importante número de aranceles muy elevados.[47]

Existen firmes indicaciones de que, en general, las reducciones arancelarias realizadas por otros países desarrollados fueron menos importantes que en el caso de los Estados Unidos. En primer lugar, el Reino Unido y Francia se hallaban en una difícil situación económica en 1947 y, por lo tanto, difícilmente estaban preparados para una reducción importante de los niveles de protección. En el caso del Reino Unido, *The Economist* informa de que las importaciones abarcadas por las reducciones arancelarias representaban menos del 6 por ciento de las importaciones del Reino Unido.[48] En Francia, los nuevos tipos arancelarios de 1948 mostraron en unos cuantos casos una notable reducción (por ejemplo, los automóviles (42 por ciento) y también los juguetes), y en muchos otros casos se redujeron en un 20-25 por ciento (por ejemplo, los productos químicos) o se mantuvieron sin cambios (por ejemplo, la pasta de madera y el papel). En unos pocos casos, se aumentaron los aranceles (por ejemplo, un 37 por ciento en el caso de las prendas de vestir, con el fin de compensar la eliminación de las restricciones cuantitativas). En lo que se refiere a Francia y el Reino Unido, en los diversos informes gubernamentales sobre los resultados de las negociaciones no se facilita la tasa media de reducción. En cuanto a los países del Benelux, se reconoció que los aranceles por ellos aplicados en aquellos momentos eran bastante inferiores al promedio existente en los demás países industriales, por lo que las concesiones de los países en cuestión revistieron principalmente la forma de consolidación de la mayoría de sus aranceles en los niveles ya bajos vigentes. Por consiguiente, es plausible suponer que la reducción arancelaria media de la totalidad de los países industriales lograda en 1947 con respecto a los productos industriales fue algo inferior a la reducción observada en el caso de los Estados Unidos.

Podría parecer un flaco resultado, pero cabría también contemplarlo desde un ángulo más favorable si se tiene en cuenta que, entre mediados del decenio de 1930 y 1947, los precios de los productos objeto de comercio internacional habían aumentado más del 100 por ciento, lo que implicaba una incidencia *ad valorem* considerablemente menor de los derechos específicos en el momento de las negociaciones.[49] Por consiguiente, mantener esos tipos aplicados sin variaciones implicaba un nivel de protección considerablemente menor para las importaciones sujetas a derechos específicos.[50]

¿Qué cabe decir de los niveles arancelarios vigentes antes y después de la primera ronda del GATT? ¿Es posible confirmar que el nivel arancelario medio correspondiente a los países industriales era de alrededor del 40 por ciento antes de celebrarse las primeras negociaciones del GATT en 1947? Woytinski y Woytinski (1955) facilitan estimaciones de los promedios de los aranceles (aplicados) correspondientes a 1950 de 13 países de Europa Occidental, que abarcan productos agrícolas y productos industriales (véase el cuadro 6 del apéndice). Los resultados confirman la existencia de un grupo de países con aranceles bajos, algo inferiores al 10 por ciento (Dinamarca, Noruega, Suecia y los países del Benelux) y un grupo de países con aranceles elevados, cercanos en promedio al 20 por ciento (Francia, Italia, Portugal y el

47 Una tabulación de las crestas arancelarias de los Estados Unidos (es decir, según la definición de los autores, los aranceles superiores al 45 por ciento *ad valorem*) contenía 373 partidas arancelarias (categorías de importación estadísticas) con respecto a las cuales se habían registrado por lo menos algunas importaciones. Las importaciones totales sujetas a esas crestas arancelarias representaban el 1,3 por ciento de las importaciones sujetas a derechos y el 0,5 por ciento de las importaciones totales. Lamentablemente, los aranceles realmente prohibitivos con respecto a los cuales no habían tenido lugar transacciones de importación no podían registrarse, por la imposibilidad de calcular tipos *ad valorem* equivalentes a partir de los informes comerciales de los Estados Unidos. Esa proporción marginal de comercio sujeto a crestas arancelarias contrasta con una estimación de más del 10 por ciento de la totalidad de las líneas arancelarias (373 de aproximadamente 3.400 líneas arancelarias). Véase Comisión Arancelaria de los Estados Unidos (1953), 'Effect of the Trade Agreement Concessions on United States Tariff Levels based on Imports in 1952', cuadro 12, Washington.

48 "Trade under the new Tariff", en *The Economist*, 22 de noviembre de 1947. En ese mismo número de *The Economist* se hacía la siguiente observación recapitulativa: un observador "tomaría debida nota, en primer lugar, de que en el caso de muchos países implicados -entre los que se encuentra indudablemente el Reino Unido- los aranceles aduaneros no tienen actualmente ninguna influencia en el volumen de comercio" (página 827).

49 Véase el gráfico 2 del apéndice.

50 Lamentablemente, no tenemos información sobre la diferencia entre los tipos consolidados y los tipos aplicados. Se sabe que, en el caso de los países industriales, los tipos consolidados y los tipos aplicados han sido muy similares en períodos posteriores.

Reino Unido).[51] El promedio de los tipos arancelarios aplicados entre los países europeos se situaba, pues, entre el 10 y el 20 por ciento. Cabe observar que esos tipos incluyen las reducciones arancelarias bastante limitadas negociadas durante la segunda ronda de negociaciones arancelarias en 1950 (por ejemplo, una reducción arancelaria adicional del 3 por ciento en el caso de los Estados Unidos).

Puede encontrarse otra referencia a los niveles arancelarios vigentes en los primeros años del decenio de 1950 en el informe del GATT *International Trade 1952*. En 1952 la Secretaría del GATT pidió a las partes contratantes que facilitaran estimaciones de la incidencia de los aranceles en una lista específica de productos.[52] Aunque los datos no son estrictamente comparables con los de Woytinski, confirman no obstante la opinión general de la existencia de un grupo de países con aranceles bajos, de entre el 5 y el 9 por ciento (compuesto por los países del Benelux, Dinamarca y Suecia) y otro grupo con tipos arancelarios distintivamente superiores, de entre el 16 y el 24 por ciento (integrado por los Estados Unidos, Alemania, el Reino Unido, Francia e Italia, en orden ascendente). El promedio aritmético de los tipos arancelarios aplicados por los países industriales oscilaba aún entre el 10 y el 20 por ciento (véase el cuadro 7 del apéndice). En principio, esas estimaciones incluyen también las reducciones realizadas en la tercera ronda (Torquay).

Esas estimaciones de tipos arancelarios medios comunicadas en 1950 y 1952 permiten emitir una opinión plausible sobre el promedio arancelario vigente antes de la primera ronda. Partiendo del supuesto de que la reducción arancelaria media de los países industriales no excediera de la de los Estados Unidos (es decir, de un 27 por ciento acumulativo entre 1947 y 1950 o un 31 por ciento acumulativo entre 1947 y 1952), es muy probable que en 1947 el tipo arancelario medio se situara entre el 20 y el 30 por ciento. Esta estimación difiere considerablemente del promedio arancelario del 40 por ciento ampliamente citado para los países industriales. Ahora bien, aunque a menudo se hace referencia a esa estimación, los autores del presente informe no tienen conocimiento de la existencia de ningún estudio en el que se indique la fuente y el método (países comprendidos, productos comprendidos, tipo de arancel) por el que se estimó ese tipo medio.[53]

Las reducciones arancelarias de las cuatro Rondas siguientes dieron lugar a una reducción acumulativa de los aranceles de los Estados Unidos de alrededor del 15 por ciento. Más importante que las reducciones arancelarias en los primeros años del GATT fue la ampliación de la composición de la Organización. La negociación de la adhesión de nuevas Partes Contratantes como Alemania, Suecia, Austria y el Japón conllevó nuevas reducciones y consolidaciones arancelarias.[54]

Tras la cuarta ronda del GATT, que tuvo lugar en 1956, se realizaron pocos progresos con respecto al nivel arancelario multilateral. No obstante, la formación de la Comunidad Económica Europea (CEE) dio lugar a una liberalización arancelaria sustancial entre los seis países miembros. El progreso de la integración europea conllevaba el riesgo de que los comerciantes no pertenecientes a la CEE se hallaran en situación de desventaja en el mercado comunitario, lo que propició la iniciación en 1964 de la quinta ronda del GATT, a la que se dio el nombre del Presidente Kennedy de los Estados Unidos. En el curso de las negociaciones los 39 participantes hicieron concesiones que afectaban a intercambios comerciales, valorados en 41.000 millones de dólares, que representaban dos tercios de sus importaciones y alrededor

51 Un nuevo cálculo de los resultados de Woytinski mostró varias inexactitudes. En el caso de algunos de los países con tipos bajos se encontraron errores en los cálculos de los promedios que implican que los tipos medios, relativamente bajos, de Dinamarca y Noruega eran realmente algo superiores a los indicados. Sin embargo, en el caso de Austria, Alemania y Grecia las estimaciones presentan un sesgo al alza, ya que las corrientes comerciales (y los precios) en que se basan se refieren no a 1950 sino a importaciones anteriores a la segunda guerra mundial, con precios medios mucho más bajos. Por consiguiente, los tipos arancelarios medios reales de Austria y Alemania (que aún no eran partes contratantes en 1950) eran mucho menos superiores al promedio del mencionado grupo de países de lo indicado por Woytinski y Woytinski (1955).

52 Promedio arancelario correspondiente a los mismos productos comprendidos en las estimaciones arancelarias de la Liga de las Naciones para 1913 y 1925, basado en un promedio aritmético con respecto a esos 78 productos (correspondientes a 530 partidas).

53 Por lo que sabemos, ese tipo arancelario medio previo al GATT se indicó por primera vez en el Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo, de 1987 (página 134): "las sucesivas rondas de negociaciones celebradas en el GATT redujeron los aranceles aplicados al comercio de manufacturas de un nivel medio del 40 por ciento en 1947 a entre el 6 y el 8 por ciento en el caso de la mayoría de los países industriales, incluso antes de haber tenido lugar la última ronda de negociaciones comerciales multilaterales (la Ronda de Tokio, 1973-1979)". No se dan detalles sobre las fuentes ni sobre los métodos utilizados para llegar a esa cifra del 40 por ciento. Después fue citada por muchos otros autores en libros, artículos y folletos, pero ninguno hace alusión alguna a los métodos o datos utilizados para llegar a esa estimación poco convincente del 40 por ciento.

54 En Hoda (2001) se hace un examen de las negociaciones arancelarias realizadas en ocasión de las adhesiones.

de una cuarta parte del comercio mundial. Los resultados de la Ronda Kennedy se aplicaron entre 1968 y 1972 y se tradujeron en reducciones arancelarias sustanciales a nivel multilateral. En el caso de los principales países industriales (los Estados Unidos, el Japón, la CEE(6) y el Reino Unido), la reducción media de los aranceles aplicables a los productos industriales (con exclusión del petróleo) fue del 38 por ciento (véanse los cuadros 5 y 6).

Cuadro 5
GATT/OMC – 60 años de reducciones arancelarias
(Reducción en los países industriales de los aranceles NMF aplicables a los productos industriales (excluido el petróleo))

Plazo para la aplicación	Ronda abarcada	Reducción arancelaria ponderada	Factores de ponderación basados en las importaciones en régimen NMF (año)
1948	Ginebra (1947)	-26	1939
1950	Annecy (1949)	-3	1947
1952	Torquay (1950-51)	-4	1949
1956-58	Ginebra (1955-56)	-3	1954
1962-64	Ronda Dillon (1961-62)	-4	1960
1968-72	Ronda Kennedy (1964-67)	-38	1964
1980-87	Ronda de Tokio (1973-79)	-33	1977(ó 1976)
1995-99	Ronda Uruguay (1986-94)	-38	1988(ó 1989)

Nota: Las reducciones arancelarias correspondientes a las cinco primeras rondas se refieren únicamente a los Estados Unidos. El cálculo de las tasas medias de reducción está ponderado en función de los valores de las importaciones en régimen NMF.

Fuente:
Ginebra (1947): Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, Operations of the Trade Agreements Program, junio de 1934 a abril de 1948, parte III, cuadro 16 (productos no agrícolas).

Annecy (1949): Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, Operations of the Trade Agreements Program, abril de 1949 a junio de 1950, capítulo 5, cuadros 7 y 8. Atañe a todos los productos.

Torquay (1950-51): Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, Fifth Report, julio de 1951 a junio de 1952, capítulo 4, páginas 149 a 170, cuadros 5 y 6.

Ginebra (1955-56): Estimaciones basadas en Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, Ninth Report, julio de 1955 a junio de 1956, capítulo 3, páginas 100 a 108 y Departamento de Estado de los Estados Unidos, Publication 6348, Commercial Policy Series 158, junio de 1956.

Ronda Dillon (1961-62): Estimaciones basadas en Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, 13th Report, julio de 1959 a junio de 1960, páginas 17 a 29 y Departamento de Estado de los Estados Unidos, Publication 7408, Commercial Policy Series 194, julio de 1962.

Ronda Kennedy (1964-67): Preeg, E. (1970), *Traders and Diplomats*, cuadros A2 y A3. Atañe a cuatro mercados: Estados Unidos, Japón, CEE (6) y Reino Unido. Tasa agregada obtenida mediante cálculos propios basados en los valores de las importaciones en régimen NMF de 1964.

Ronda de Tokio (1973-79): GATT, COM.TD/W/315, 4.7.1980, páginas 20 y 21, y cálculos propios. Se hace referencia a ocho mercados (Estados Unidos, CEE (9), Japón, Austria, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza).

Ronda Uruguay (1986-94): GATT, *Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*, noviembre de 1994; cuadro 5 del Apéndice, y cálculos propios. Atañe a ocho mercados (Estados Unidos, UE (12), Japón, Austria, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza).

Cuadro 6
Reducciones arancelarias efectuadas en la Ronda Kennedy
(Promedios ponderados en función de las importaciones de los aranceles consolidados impuestos a los productos industriales, y variación)

Participante en el comercio	Antes	Después	Reducción	Importaciones (NMF)
	de la Ronda Kennedy		en %	en miles de millones de $ (1964)
Estados Unidos	9,2	5,9	-36	12
Japón	7,3	4,5	-39	5
CEE (6)	7,7	4,8	-37	16
Reino Unido	12,0	7,2	-40	7
TOTAL	**8,9**	**5,5**	**-38**	**41**

Fuente: Preeg, E. (1970), Traders and Diplomats, cuadros A2 y A3.

Si bien las reducciones arancelarias medias de los principales importadores eran bastante similares en cuanto a magnitud, diferían considerablemente de unos sectores a otros. Se convinieron reducciones arancelarias considerables y de amplia base con respecto a los siguientes sectores: productos químicos, pasta de madera y papel, maquinaria, y material de transporte. En cambio, en el caso del hierro y el acero y en el de los textiles (incluidas las prendas de vestir), las concesiones afectaban a una proporción menor de comercio y las reducciones eran inferiores al promedio.[55]

La Ronda de Tokio empezó en 1973, pero las perturbaciones económicas vinculadas a la primera subida brusca de los precios del petróleo y la recesión mundial de 1975 hicieron que fuera aplazándose durante años la iniciación de negociaciones serias. La Ronda, que no pudo concluirse hasta 1979, logró reducir sustancialmente los aranceles aplicados a los productos industriales en los países industriales. Esa reducción fue acompañada de una armonización de los aranceles (lograda mediante la aplicación de la "fórmula suiza") y un aumento de la cobertura de las consolidaciones. Las concesiones arancelarias se concentraban principalmente en los productos industriales, que representaban el 90 por ciento del valor de las importaciones -141.000 millones de dólares- afectadas por las concesiones. En cuanto al sector de la agricultura, las medidas arancelarias adoptadas en relación con los productos de interés para los países en desarrollo revistieron principalmente la forma de mejoras del SGP con respecto a los productos tropicales. La reducción arancelaria media en el caso de los productos industriales fue del 34 por ciento si se pondera en función de los valores de las importaciones y del 39 por ciento si se mide mediante promedios simples o aritméticos.

En lo que se refiere a las reducciones arancelarias ponderadas en función de las importaciones, por etapas de elaboración, las mayores reducciones se observaron en las materias primas (64 por ciento), seguidas de los productos acabados (34 por ciento) y las semimanufacturas (30 por ciento). La magnitud de las reducciones arancelarias con respecto a los productos industriales de interés para las exportaciones de los países en desarrollo difería considerablemente entre las distintas categorías. En el caso de los artículos de metal y de madera y la maquinaria eléctrica, oscilaba entre el 32 y el 39 por ciento, en tanto que, en el de los textiles y las prendas de vestir, se limitaba al 22 y el 18 por ciento, respectivamente. Los aranceles aplicados al calzado y los artículos de viaje permanecieron prácticamente sin variaciones, ya que el promedio descendió una décima de punto porcentual y se situó en el 13,1 por ciento. La aplicación de los resultados de la Ronda de Tokio se extendió a lo largo del período 1980-1987 (véase GATT, 1980: 33-41).

Durante las negociaciones de la Ronda de Tokio se logró un importante aumento del nivel de consolidación de los aranceles correspondientes a los productos industriales en el caso de una serie de países, entre ellos Austria, el Canadá, Finlandia, el Japón y Noruega. En lo que se refiere a los Estados Unidos y la UE, el nivel de consolidación de los aranceles relativos a los productos industriales estaba cerca del 100 por ciento antes de iniciarse la Ronda de Tokio (cuadro 8 del apéndice). El nivel de consolidación respecto de los productos agrícolas siguió siendo, tras esa Ronda, de entre el 44 y el 69 por ciento en el caso del Japón y los países europeos (cuadro 9 del apéndice). La total consolidación de los aranceles relativos a los productos agrícolas por los países industriales no se logró hasta la Ronda Uruguay.

Cuadro 7
Reducciones arancelarias efectuadas en la Ronda de Tokio
(Promedios ponderados en función de las importaciones de los aranceles consolidados impuestos a los productos industriales, y variación)

Participante en el comercio	Antes de la Ronda de Tokio	Después de la Ronda de Tokio	Reducción en %	Importaciones (NMF) en miles de millones de $ (1977)
Estados Unidos	6,3	4,3	-32	78
Japón	5,4	2,7	-50	32
CEE (9)	6,5	4,6	-29	62
TOTAL	**6,2**	**4,1**	**-34**	**172**

Fuente: GATT, COM.TD/W/315, 4 de julio de 1980, páginas 20 y 21, y cálculos propios.

55 GATT (1967), *GATT Trade Negotiations. Brief Summary of Results*, Comunicado de prensa GATT/992; 30 de junio de 1967.

La Ronda Uruguay representó otra reducción sustancial de los aranceles respecto de los productos industriales, que se estima en cerca del 40 por ciento y se tradujo en un tipo medio inferior al 4 por ciento en los países industriales (ocho principales mercados). Tras la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay, la proporción de las líneas arancelarias exentas de derechos aumentó del 20 al 44 por ciento. La proporción de líneas sujetas a crestas arancelarias (tipos superiores al 15 por ciento) descendió del 14 al 10 por ciento. Las reducciones arancelarias difirieron considerablemente de unos sectores a otros. Tres categorías de productos – textiles y vestido; cuero, caucho y calzado; y material de transporte – registraron los recortes arancelarios más pequeños (entre el 18 y el 26 por ciento), y siguieron alcanzando los promedios arancelarios más elevados tras la Ronda Uruguay: 15,5, 8,9 y 7,5 por ciento, respectivamente. En cambio, otras cinco categorías de productos – madera, pasta de madera y papel; metales; maquinaria no eléctrica; productos minerales; y artículos manufacturados n.e.p. – registraron recortes arancelarios superiores al promedio (entre el 52 y el 69 por ciento) que se tradujeron en tipos arancelarios medios, por categorías de productos, de entre el 1,1 y el 2,4 por ciento (GATT, 1994: cuadro II.3). En general, se redujo la progresividad arancelaria observada en productos de interés para los países en desarrollo (GATT, 1994: 15). Uno de los principales beneficios de la liberalización -en particular, para los países en desarrollo- fue la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas aplicadas en el sector de los textiles, tema que se examina con más detalle más adelante.

En cuanto a los productos agrícolas, los beneficios de la liberalización en los mercados desarrollados tuvieron dos facetas: en primer lugar, la arancelización de los contingentes de importación de productos agrícolas aún vigentes y la total consolidación de los aranceles relativos a los productos agrícolas; y, en segundo lugar, una reducción del 37 por ciento con respecto a los aranceles relativos a los productos agrícolas (GATT, 1994: cuadro II.8). Los aranceles correspondientes a los productos tropicales (parte de la categoría de los productos agrícolas) registraron un descenso del 43 por ciento.

Cuadro 8
Reducciones arancelarias efectuadas en la Ronda Uruguay
(Promedios ponderados en función de las importaciones de los aranceles consolidados impuestos a los productos industriales, y variación)

Participante en el comercio	Antes	Después	Reducción	Importaciones (NMF)
	de la Ronda Uruguay		en %	en miles de millones de $ (1988)
Estados Unidos	5,4	3,5	-35	297
Japón	3,9	1,7	-56	133
UE (12)	5,7	3,6	-37	197
TOTAL	**5,2**	**3,1**	**-39**	**627**

Fuente: GATT, Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, noviembre de 1994; cuadro 5 del apéndice y cálculos propios.

Las reducciones arancelarias acordadas multilateralmente no quedaron en punto muerto tras la Ronda Uruguay. En 1997 se concluyó el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI), en el que se establecen condiciones de franquicia arancelaria para una lista de unos 300 productos (incluidos ordenadores, partes y accesorios, semiconductores, equipo de semiconductores y equipo de telecomunicaciones). En el caso de los seis principales Miembros desarrollados importadores[56] de productos ATI, los promedios no ponderados de los tipos arancelarios consolidados y de los tipos aplicados anteriores al ATI (1996) se redujeron del 5 y el 2,3 por ciento, respectivamente, a 0. Esas reducciones se aplicaron a partir de mediados de 1997 y terminaron en 2000. Según las estimaciones, el comercio mundial de productos ATI ascendió en 2005 a 1,4 billones de dólares aproximadamente.

Aunque en las economías más avanzadas los tipos arancelarios eran ya muy bajos, no ocurría lo mismo en el caso de una serie de países en desarrollo. Esos países en desarrollo convinieron en un proceso de aplicación gradual de recortes arancelarios que, en el caso de algunos participantes iniciales (por ejemplo, en el de la India), duraría ocho años. En el primer semestre de 1997, eran 29 las economías que

[56] Australia, el Canadá, los Estados Unidos, el Japón, Noruega y la UE(15).

participaban en el ATI. Al final de abril de 2007, éste tenía 70 participantes (contando individualmente a los países miembros de la UE). Las importaciones de productos ATI de los participantes en el Acuerdo aumentaron del 90 por ciento de las importaciones mundiales de esos productos en 1997 al 96 por ciento en 2006 (véase un análisis detallado del ATI en el capítulo I del presente informe).

ii) Observaciones recapitulativas

Los países industriales han reducido sustancialmente sus aranceles desde 1947. Sólo en unas cuantas categorías pueden aún considerarse esos aranceles un importante obstáculo al comercio. La liberalización avanzó en oleadas asociadas a las diversas negociaciones arancelarias. Las reducciones arancelarias diferían entre los distintos sectores: los progresos eran más lentos en el caso de los productos industriales que requieren una utilización intensiva de mano de obra y en el de los productos agrícolas. Las reducciones arancelarias convenidas en las negociaciones del GATT de las que se ha tratado *supra* se refieren a los aranceles consolidados. Los aranceles aplicados en régimen NMF han tendido a descender algo antes que los tipos consolidados. Aun cuando las reducciones arancelarias de los países industriales antes mencionadas reflejan la liberalización multilateral en el marco del GATT/OMC, no deberían perderse de vista las reducciones arancelarias realizadas en el marco de acuerdos de integración regional y esquemas preferenciales en favor de los países en desarrollo. Entre los países desarrollados, la UE y el TLCAN, en particular, han efectuado importantes reducciones arancelarias (preferenciales). El trato arancelario preferencial otorgado por los países desarrollados a los países menos adelantados, establecido progresivamente, ha dado lugar al acceso con franquicia arancelaria de la mayor parte de los productos de estos últimos países a los principales mercados desarrollados. Otros esquemas preferenciales no recíprocos han beneficiado también a muchos otros países en desarrollo.

b) Negociaciones arancelarias: países en desarrollo

En la presente subsección se evalúan los efectos del sistema multilateral en los aranceles de los países en desarrollo. En ella se examinan tanto las negociaciones arancelarias realizadas en ocasión de la adhesión como los compromisos negociados durante las rondas. Se establece una distinción entre los años del GATT y el período de la OMC. Con respecto a los años del GATT, debido a la escasez de datos y al costo de calcular estadísticas arancelarias a partir de fuentes documentales impresas, se utiliza una serie de estudios monográficos para ilustrar la evolución de la cobertura de las consolidaciones y de los niveles arancelarios. El régimen con arreglo al cual se adhirieron los países en desarrollo al GATT/OMC es de especial importancia. Según ese régimen, los países tuvieron o no tuvieron que negociar compromisos en materia de acceso a los mercados para convertirse en partes en los acuerdos. En el caso de los países en desarrollo es también importante considerar tanto los aranceles consolidados como los aplicados, ya que en muchos casos se han ido separando a lo largo del tiempo, al descender los aranceles aplicados a un ritmo más rápido que los consolidados.

i) Antes de la Ronda Uruguay

De las 23 partes contratantes iniciales del GATT, 12 eran países en desarrollo: Birmania, el Brasil, Ceilán, Chile, China, Cuba, la India, el Líbano, el Pakistán, Rhodesia del Sur, Siria y Sudáfrica.[57] De esos países, que participaron en la ronda de negociaciones de 1947, tres (China, el Líbano y Siria) se retiraron después y otros cuatro no intervinieron ellos mismos en las negociaciones. El Reino Unido negoció en nombre de Birmania, Ceilán y Rhodesia del Sur, y los resultados de las negociaciones realizadas por la India fueron aceptados tanto por la India como por el Pakistán.[58] Las potencias coloniales negociaron también los aranceles con respecto a sus colonias. Las listas del Benelux, Francia y el Reino Unido incluyen secciones relativas a los aranceles de 17 territorios de ultramar dependientes, y en seis de ellas se reseñan los resultados de negociaciones sobre derechos preferenciales y derechos NMF.[59]

---

[57] Conviene señalar que Sudáfrica, que se consideraba a sí mismo un país desarrollado hasta después de la Ronda Uruguay, se cuenta a veces como tal.

[58] Véase GATT (1950), *The attack on trade barriers, A progress report on the operation of the GATT from January 1948 to August 1949*.

[59] Véanse los estudios monográficos del Senegal y Nigeria *infra*.

El Brasil, Chile, Cuba, la India y Sudáfrica mantuvieron negociaciones entre sí y con las demás partes. En los recuadros 13 y 14 se examinan detalladamente los compromisos arancelarios de dos países en desarrollo que fueron partes contratantes iniciales: el Brasil y la India. Esos estudios monográficos documentan también la evolución de los compromisos arancelarios del Brasil y de la India y sus aranceles aplicados a lo largo del período del GATT. Las estimaciones parecen indicar que el Brasil y la India consolidaron en 1947 aproximadamente el 20 por ciento de sus líneas arancelarias, frente a una cobertura situada entre el 49 y el 80 por ciento en el caso de los Estados Unidos y en el 50 por ciento en el caso de Francia, pero que la cobertura de sus consolidaciones disminuyó con el tiempo.

Recuadro 13: Estudio monográfico 1: Brasil, 1947-1994

En 1947 el Brasil consolidó el 18 por ciento de sus líneas arancelarias: 1.047 líneas de un total de 5.936. Todos los derechos consolidados eran específicos, como lo eran también casi todos los tipos arancelarios aplicados. A finales del decenio de 1940 el Arancel del Brasil comprendía tres aranceles diferentes. El "arancel general" se aplicaba a las mercancías originarias de países con los que el Brasil no tenía ningún acuerdo comercial. El denominado "arancel mínimo" se aplicaba a los productos de países que también garantizaban su arancel mínimo a los productos brasileños. Y el "arancel convencional", que correspondía a las consolidaciones en régimen NMF, se definía como el arancel reservado exclusivamente a los productos de países a los que el Brasil no sólo otorgaba -y de los que a su vez recibía- trato NMF incondicional e ilimitado, sino con los que negociaba también sobre la base de ventajas especiales y reducciones arancelarias con respecto al arancel mínimo.[60] El arancel convencional era, pues, inferior o igual al arancel mínimo. El hecho de que la mayor parte de los aranceles fueran específicos y la existencia de aranceles generales y mínimos dificultan la evaluación y comparación del nivel de los aranceles consolidados y los aranceles aplicados del Brasil. No obstante, existen buenas razones para creer que otorgaba un nivel elevado de protección a las industrias brasileñas. El Brasil había pasado en 1874 a una forma estricta de proteccionismo industrial que le había convertido en uno de los tres a cinco países más proteccionistas del mundo.[61] Por otra parte, nuestras estimaciones de los aranceles medios aplicados a diversos grupos de productos en el decenio de 1950 son elevadas. Como puede verse en el cuadro 11 del apéndice, entre los 35 grupos de productos distinguidos en la nomenclatura utilizada por el Brasil en 1949-1950 los índices de cobertura de las consolidaciones más elevados corresponden a los artículos de relojería y los aparatos científicos y médicos, y los más bajos a la madera, el algodón, y el aluminio, el plomo, el estaño y el cinc.

A mediados del decenio de 1950 el Gobierno del Brasil emprendió un importante proyecto de reforma arancelaria que afectaba sustancialmente a sus obligaciones en el marco del Acuerdo General. El nuevo Arancel reemplazó una nomenclatura obsoleta con la nomenclatura de Bruselas y sustituyó los derechos específicos por derechos *ad valorem* y aumentó sustancialmente su incidencia. Las variaciones de los niveles de precios y el descenso del valor de la moneda nacional habían erosionado el efecto protector de los aranceles específicos existentes y cada vez se prestaba a los productores nacionales más protección en forma de restricciones de las importaciones o mediante controles de divisas con respecto a los pagos de las mercancías importadas. El Gobierno deseaba también aumentar sus ingresos arancelarios. El Gobierno del Brasil adujo que la revisión del Arancel estaba relacionada con otras medidas urgentes de reforma fiscal, que equivalía a la transferencia de diversas medidas protectoras al Arancel y que no debería reducir el volumen del comercio, aumentar el costo de los productos importados ni alterar la composición de las importaciones.[62] La reforma afectaba a una serie de derechos consolidados y, por consiguiente, entrañaba la realización de

60 Véase Oficina Internacional de Aranceles de Aduanas (1949), *The International Customs Journal, Year 1949-1959*, N° 6. Brasil, Bruselas: Oficina Internacional de Aranceles de Aduanas

61 Véase Clemens y Williamson (2001); Bairoch (1989).

62 Véase GATT (1956), *International Trade 1956*, Ginebra: GATT

nuevas negociaciones en el marco del artículo XXVIII.[63] Reconociendo la necesidad de la revisión de un Arancel "obsoleto" y la conveniencia de un sistema simplificado de controles e impuestos, las partes contratantes acordaron eximir al Brasil de sus compromisos arancelarios, en el entendimiento de que las demás partes contratantes podrían considerar suspendidas las concesiones que habían otorgado anteriormente al Brasil. Las negociaciones relativas a la nueva lista de tipos consolidados tenían que quedar ultimadas en un plazo de un año a contar de la promulgación del Arancel.

Con el establecimiento de su nuevo Arancel en 1957, el Brasil redujo sustancialmente la cobertura de sus consolidaciones, que a partir de entonces permaneció en algo menos del 5 por ciento hasta la Ronda Uruguay. En el cuadro 12 del apéndice puede verse que entre 1949 y 1958 el número de líneas consolidadas descendió de 1.047 a 234, en tanto que el número total de líneas comprendidas en la nomenclatura aumentó de menos de 6.000 a ligeramente más de 6.300. Las cifras correspondientes a los decenios de 1970 y 1980 muestran un número de líneas consolidadas considerablemente superior, que queda en gran parte contrarrestado por el aumento del número total de líneas.[64]

Brasil: Promedio aritmético de los tipos arancelarios *ad valorem* aplicados, en porcentajes, para determinados grupos de productos y determinados años

Sección	Designación	1957	1979	1986	1997	2001
3	Grasas animales y vegetales	58,2	76,5	54,0	11,6	11,4
4	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	132,9	138,3	84,9	17,4	17,0
7	Resinas artificiales y materias plásticas	58,4	107,4	71,1	16,3	15,6
9	Madera y sus manufacturas	62,0	130,2	61,3	12,4	11,8
11.61[a]	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de materia textil	120,0	203,5	104,9	23,0	22,5
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	116,0	186,0	85,6	24,8	21,9
17	Vehículos, aeronaves y material conexo	42,3	71,9	57,7	24,0	17,4
Número total de líneas de los productos seleccionados		804	1478	1641	1357	1551

[a] Subsección 61 de la sección 11.

Nota: Debido a los cambios de nomenclatura, los promedios arancelarios no son estrictamente comparables de unos años a otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

Fuente: International Customs Journal, Brazil (1957-1958), Brazil (1979-1980) y Brazil (1986-1987); OMC-BID; estimaciones de la OMC.

Los aranceles aplicados por el Brasil eran ya bastante elevados a finales del decenio de 1950, pero aún lo eran más a finales del de 1970; no empezaron a descender hasta la primera mitad del decenio de 1980. En el cuadro figuran promedios simples de los aranceles aplicados con respecto a determinados grupos de productos a lo largo de seis decenios.[65] La definición de los grupos de productos se mantiene constante a lo largo del tiempo.[66] Entre los grupos de productos seleccionados para este estudio monográfico, dos estaban gravados con aranceles especialmente elevados a finales del decenio de 1970. Los aranceles medios correspondientes a las prendas de vestir y el calzado eran, respectivamente, del 203 y el 186 por ciento en 1979/1980. Cuatro grupos de productos -las prendas de vestir, el calzado, los productos alimenticios y los vehículos- aún seguían gravados con aranceles medios superiores al 50 por ciento a finales del decenio de 1980.

63 El Brasil también inició negociaciones en el marco del artículo XXVIII en 1960, 1977 y 1991. Véanse los documentos Secret/135(1960), Secret/238(1977) y Secret/334(1991) del GATT.

64 Las estimaciones de la cobertura de las consolidaciones en diferentes períodos no son estrictamente comparables debido a los cambios de nomenclatura. Véase el apéndice técnico.

65 Las estimaciones posteriores a 1994 se proporcionan a efectos comparativos, pero no se analizan.

66 Las variaciones de los promedios arancelarios a lo largo del tiempo deben interpretarse con prudencia debido a los cambios de nomenclatura y metodología. Véase el apéndice técnico.

En el caso de los países en desarrollo que pasaron a ser partes contratantes del GATT después de 1947, es importante la distinción de si se adhirieron en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI o en el marco del artículo XXXIII. En el apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI se preveía la adhesión automática de los Estados que hubieran adquirido recientemente la independencia o de los territorios aduaneros independientes tan pronto como fueran presentados por la parte contratante responsable mediante una declaración, si se cumplían las condiciones establecidas. Un gobierno que se convirtiera en parte contratante en el marco de esa disposición lo hacía en las condiciones en su día aceptadas por el gobierno metropolitano en nombre del territorio en cuestión, con inclusión de las Listas de concesiones aplicables. En el recuadro 15 se ofrecen dos estudios monográficos de países -el Senegal y Nigeria- que lograron la condición de parte contratante en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI. En esos estudios monográficos se examina la evolución de los compromisos en materia de acceso a los mercados desde la adhesión hasta la Ronda Uruguay. Por otro lado, en el artículo XXXIII se establecía que las condiciones de adhesión habían de negociarse entre el gobierno en proceso de adhesión y las partes contratantes. En los estudios monográficos relativos a la Argentina y la República de Corea (véase el recuadro 16) se dan ejemplos de adhesiones en el marco de esa disposición.

Durante la Ronda de Annecy, celebrada en 1949, se adhirieron cuatro países en desarrollo: Haití, Liberia, Nicaragua y la República Dominicana.[67] En 1953 Liberia denunció el Acuerdo, y el Uruguay, que había participado en la Ronda de Annecy, se convirtió en parte contratante. Indonesia se adhirió en 1950, tras alcanzar la independencia. Fue el primer país que se adhirió en el marco del aparatado c) del párrafo 5 del artículo XXVI. El Perú y Turquía negociaron su adhesión en el marco del artículo XXXIII, durante la Ronda de Torquay, en 1951. Ghana y Malasia se adhirieron en 1957 en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI, al igual que lo hizo Guinea en 1958.

En el decenio de 1950 el GATT logró salvaguardar más o menos la estabilidad de los derechos de importación consolidados por las partes contratantes, pero hubo cambios importantes -principalmente al alza- en los aranceles sin consolidar de las partes contratantes y en los aranceles de otros países. En el examen anual de las variaciones de los obstáculos y controles al comercio internacional realizado en 1954, la Secretaría del GATT señala unos cuantos casos de aumento de los tipos consolidados mediante acuerdo o negociación especial.[68] Es interesante observar que el examen de los cambios arancelarios en los primeros años del decenio de 1950 incluía tanto reducciones arancelarias como aumentos de los derechos. Por ejemplo, en el examen de 1953 se establece una distinción entre, por un lado, las reducciones arancelarias negociadas y las reducciones unilaterales y, por otro, los aumentos de los aranceles encaminados a compensar la supresión de restricciones cuantitativas de las importaciones o aumentar la protección de las ramas de producción nacionales y los inducidos por el deseo de incrementar los ingresos arancelarios. En muchos exámenes se indica que el motivo de aumentar los aranceles solía ser el deseo de prestar mayor protección efectiva a los productores nacionales en momentos de reñida competencia internacional. En el examen de 1953 se observa también una mayor tendencia durante el período objeto de examen a imponer a las mercancías importadas gravámenes adicionales de un tipo u otro. En ese año sólo se realizaron unas cuantas reducciones arancelarias mediante negociación. Cuba convino con Alemania en reducir el arancel aplicado a una serie de productos a cambio de un mercado garantizado para el azúcar. Esas reducciones entrañaban la desaparición de las preferencias anteriormente otorgadas con respecto a esos productos a los Estados Unidos. Al mismo tiempo, una serie de países en desarrollo redujeron o suprimieron unilateralmente los derechos aplicados a las importaciones de bienes de equipo necesarios para el desarrollo de la industria.

67 Véase el cuadro 10 del apéndice.

68 Véase GATT (1954), *International Trade 1954* (informe anual general).

Recuadro 14: Estudio monográfico 2: India, 1947-1994

Como puede verse en el cuadro 13 del apéndice, la India consolidó alrededor del 20 por ciento de sus líneas arancelarias en 1947, pero esa cobertura de las consolidaciones fue disminuyendo progresivamente hasta llegar a ser del 4 por ciento aproximadamente a raíz de la Ronda Uruguay.[69] El descenso de la cobertura de las consolidaciones en el primer decenio refleja el aumento del número total de líneas comprendidas en el Arancel y tres renegociaciones en el marco del artículo XXVIII.[70] El número absoluto de líneas consolidadas no varió mucho hasta finales del decenio de 1960. Un segundo descenso del nivel de cobertura de las consolidaciones en los primeros años del decenio de 1970 refleja una disminución en dos tercios del número de líneas arancelarias consolidadas. También varió considerablemente con el tiempo la distribución de la cobertura de las consolidaciones entre los distintos grupos de productos. Si bien en el decenio de 1940 la mayor cobertura de las consolidaciones correspondía a la maquinaria, los aparatos, el calzado, la sombrerería, etc. y a los instrumentos científicos y de precisión, en los decenios de 1970 y 1980 todas las consolidaciones estaban concentradas en un reducido número de productos: principalmente, legumbres y hortalizas, y grasas, y, en menor medida, productos químicos y productos farmacéuticos.

Los promedios de los aranceles aplicados con respecto a una muestra de determinados grupos de productos siguieron una tendencia ascendente desde finales del decenio de 1940 hasta finales del de 1980.[71] En el cuadro que figura *infra* se recogen los promedios simples de los aranceles aplicados a determinados grupos de productos en determinados años. Mientras que en el caso del Brasil los aranceles alcanzaron su cota máxima en los últimos años del decenio de 1970 y empezaron a descender en el decenio de 1980, los de la India siguieron aumentando hasta el final del decenio de 1980.

India: Promedio aritmético de los tipos arancelarios *ad valorem* aplicados, en porcentajes, para determinados grupos de productos y determinados años

Sección	Designación	1948	1958	1964	1979	1987	1997	2001
3 [a]	Grasas animales y vegetales	29,5	29,7	30,1	57,1	200,0	35,5	63,3
4 [b]	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	35,4	40,8	49,4	122,0	104,0	50,3	45,2
7	Resinas artificiales y materias plásticas	25,0	72,8	72,8	80,0	150,0	38,4	34,4
9	Madera y sus manufacturas	25,5	42,2	45,0	65,0	63,5	31,4	28,8
11.61[c]	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de materia textil	25,0	100,0	66,8	100,0	100,0	45,0	35,0
12 [d]	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	27,0	49,2	54,1	100,0	100,0	44,7	34,8
17	Vehículos, aeronaves y material conexo	25,8	49,7	47,0	58,0	70,4	36,6	36,7
Número total de líneas de los productos seleccionados		110	152	155	72	802	943	1077

[a] La proporción de líneas de la sección 3 gravadas con derechos específicos va del 7,1 por ciento al 38,4 por ciento en los tres primeros años.

[b] La proporción de líneas arancelarias de la sección 4 gravadas con derechos específicos va del 3,3 por ciento al 38,8 por ciento durante el período 1948-1987.

[c] Subsección 61 de la sección 11. La proporción de líneas de esta sección gravadas con derechos específicos era del 62 por ciento en 2001.

[d] La proporción de líneas de la sección 12 gravadas con derechos específicos era del 11,1 por ciento y el 25 por ciento, respectivamente, en 1958 y 1964.

Nota: Debido a los cambios de nomenclatura, los promedios arancelarios no son estrictamente comparables de unos años a otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

Fuente: International Customs Journal, India (1948), India (1957), India (1964), India (1979); India (1987); OMC-BID; estimaciones de la OMC.

69 Debido a los repetidos cambios de nomenclatura, las variaciones del nivel de cobertura de las consolidaciones a lo largo del tiempo deben interpretarse con prudencia. Véase el apéndice técnico

70 Véanse los documentos Secret/3(1953), Secret/7(1954) y Secret/39(1955) del GATT. La India también inició renegociaciones en el marco del artículo XXVIII en 1969, 1975 y 1976. Véanse los documentos Secret/188(1969), Secret/227(1975) y Secret/232(1976).

71 Las variaciones de los promedios arancelarios a lo largo del tiempo deben interpretarse con prudencia debido a los cambios de nomenclatura y metodología. Véase el apéndice técnico.

En el decenio de 1950 la India modificó sus aranceles con relativa frecuencia. Por ejemplo, en 1954 se redujeron los tipos aplicados a determinadas piedras preciosas sin tallar y en 1955 se aplicaron durante un período limitado tipos reducidos al azúcar destinado al refinado. Al mismo tiempo, se aumentaron algunos tipos arancelarios fiscales y se reclasificaron como derechos de protección. Se impusieron tipos del 15 por ciento a los polvos y pastas para blanquear, y del 85 y el 92,5 por ciento a las bujías de encendido. Se realizó un aumento con respecto a las manufacturas de cuero, la cuerda de algodón, los cubiertos, los muebles metálicos y los artículos de peletería, y se añadió un derecho específico al derecho *ad valorem* en el caso de las baldosas, los termos y los cierres de cremallera. La India negoció también algunos aumentos de los derechos consolidados con respecto, entre otros, a los siguientes productos: hojas para maquinillas de afeitar, vinos, cuentas de vidrio y perlas falsas. En 1956 la India aumentó los derechos aplicados a una serie de productos para proteger las reservas de divisas, que habían descendido como consecuencia de las crecientes necesidades para el desarrollo de la industria nacional.

En el decenio de 1960 se adhirieron al GATT una serie de países en desarrollo y se organizaron dos rondas de negociaciones. Veintinueve Estados que habían alcanzado recientemente la independencia adquirieron la condición de parte contratante sobre la base del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI, en tanto que sólo siete negociaron su adhesión en el marco del artículo XXXIII.[72] El procedimiento simplificado para adquirir la condición de parte contratante en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI adoptado en 1963 preveía una certificación del Director General en el sentido de que el gobierno de que se tratara había pasado a ser parte contratante.[73] España y Portugal, que alegaban su condición de país en desarrollo en aquel momento, figuraban entre los siete países que tenían que negociar las condiciones de adhesión con las partes contratantes, junto con la Argentina, Israel, la República Árabe Unida, la República de Corea y Yugoslavia. Túnez se adhirió provisionalmente en 1959 y otros 12 países declararon que aplicaban *de facto* el GATT. En los primeros tiempos las negociaciones de adhesión entrañaban un intercambio de concesiones entre las partes contratantes y los países que solicitaban la adhesión (Hoda, 2001). Sin embargo, en el decenio de 1960 se aplicaba el principio de no reciprocidad con respecto a los países en desarrollo. En un folleto de la Secretaría del GATT titulado "The role of GATT in relation to trade and development", se resumía el enfoque de las negociaciones de adhesión de la siguiente manera: "Si bien los países menos desarrollados han hecho algunas concesiones arancelarias en ocasión de su adhesión, se espera de ellos relativamente poca reciprocidad y se acepta que, en general, deben conservar libertad para utilizar su flexibilidad arancelaria a la luz de sus necesidades en materia de desarrollo".[74]

Los estudios monográficos sobre la Argentina y la República de Corea parecen indicar que ni siquiera los países que se adhirieron en el marco del artículo XXXIII en el decenio de 1960 consolidaron una gran parte de sus aranceles. Como puede verse en el recuadro 16, la Argentina consolidó alrededor del 5 por ciento de sus líneas arancelarias y la República de Corea sólo consolidó 60 líneas. Inmediatamente antes de la Ronda Uruguay la cobertura de las consolidaciones de la República de Corea había aumentado al 9,5 por ciento.

En la Ronda Kennedy (1964-1967) se declararon participantes 25 países en desarrollo. Se establecieron procedimientos especiales para prestar atención a las preocupaciones de los países en desarrollo, entre las que figuraba en lugar principal la mejora de su acceso a los mercados de los países desarrollados. Con excepción de algunos intentos por parte de los Estados Unidos, los países desarrollados no trataron de lograr más que concesiones simbólicas de los países en desarrollo, que no contrajeron compromisos importantes en materia de acceso a los mercados (Hudec, 1987).

[72] En el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI se adhirieron 63 países en total. Véase el cuadro 10 del apéndice.

[73] Antes de 1963 se acostumbraba a remitir las solicitudes presentadas en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI a las partes contratantes, aun cuando la adhesión sobre la base de ese artículo era automática siempre que se cumplieran las condiciones establecidas. En su reunión de abril/mayo de 1963 el Consejo aceptó la propuesta de la Secretaría de adoptar un procedimiento simplificado para la admisión de los Estados que hubieran adquirido recientemente la independencia. Véase OMC (1995a), *Guía de las Normas y Usos del GATT*, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

[74] Citado en Hudec (1987), página 59.

Recuadro 15: Estudios monográficos 3 y 4: Senegal y Nigeria

Estudio monográfico 3: Senegal

El Senegal se convirtió en un país independiente el 20 de junio de 1960. El 27 de junio de ese mismo año, el Gobierno de Francia informó de que, a partir del día de su independencia, el Gobierno del Senegal había asumido la plena responsabilidad de las cuestiones abarcadas por el Acuerdo General en su territorio. Así pues, el Gobierno francés estableció el hecho de que el Senegal reunía las condiciones, en el sentido del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI, para ser parte contratante. El Gobierno del Senegal, que venía aplicando *de facto* el Acuerdo General desde noviembre de 1960, comunicó al Secretario Ejecutivo del GATT que deseaba ser considerado parte contratante en virtud del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI. Como se cumplían las condiciones establecidas, el Senegal se convirtió en parte contratante. Sus derechos y obligaciones datan del día de su independencia.

Las concesiones previamente existentes en la lista francesa en relación con el Senegal subsistían, y se estableció una nueva lista que comprendía esas concesiones utilizando el procedimiento de certificación de las modificaciones de las listas anexas al GATT.[75] Las concesiones hechas en Ginebra en 1947 en nombre del Senegal abarcaban aproximadamente 70 productos. Los niveles de consolidación se situaban entre el 4 y el 30 por ciento (automóviles y partes de automóviles), con dos excepciones (75 por ciento) en relación con los cigarros (puros) y los cigarrillos. Se consolidaron también los tipos preferenciales aplicados a una docena de productos – principalmente productos del petróleo – importados de la Unión Francesa. En la Ronda de Annecy se añadieron seis productos (con consolidaciones en el 5 y el 7 por ciento) y en la Ronda de Torquay se añadieron otros 70 productos aproximadamente (la mayoría de las consolidaciones en el 5 por ciento).

Senegal: Promedio aritmético de los tipos arancelarios *ad valorem* aplicados, en porcentajes, para determinados grupos de productos y determinados años

Sección	Designación	1969	1977	1985	2002
3	Grasas animales y vegetales	20,8	19,4	58,9	11,9
4[a]	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	23,7	24,2	83,7	16,9
7	Resinas artificiales y materias plásticas	23,2	21,9	56,1	10,7
9	Madera y sus manufacturas	15,2	20,0	58,5	12,4
11.61[b]	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de materia textil	35,0	30,0	65,0	20,0
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	21,8	28,8	54,1	17,8
17	Vehículos, aeronaves y material conexo	14,3	13,7	66,4	8,7
Número total de líneas de los productos seleccionados		404	797	900	1116

[a] La proporción de líneas arancelarias de la sección 4 gravadas con derechos específicos era del 14,7 por ciento en 1969 y del 12,7 por ciento en 1977.

[b] Subsección 61 de la sección 11.

Nota: Debido a los cambios de nomenclatura, los promedios arancelarios no son estrictamente comparables de unos años a otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

Fuente: International Customs Journal, Senegal (1969), Senegal (1977), Senegal (1985); OMC-BID; estimaciones de la OMC.

Como puede verse en el cuadro que figura *supra*, hasta finales del decenio de 1970 los aranceles aplicados permanecieron relativamente bajos, con excepción de los aplicados a las prendas de vestir y el calzado. Sin embargo, a mediados del decenio de 1980 los aranceles alcanzaron niveles

[75] Véase la Lista XLIX establecida en GATT (1964), Segunda certificación de rectificación y modificación de las Listas de concesiones anexas al GATT, 29 de abril de 1964 [Instrumento N° 92].

considerablemente más elevados, antes de descender de nuevo en el decenio de 1990. Obsérvese que la reducción de los aranceles aplicados se situó muy por debajo del nivel de las consolidaciones realizadas en la Ronda Uruguay, cuyo promedio fue del 30 por ciento tanto en el caso de los productos agrícolas como en el de los productos no agrícolas.

Estudio monográfico 4: Nigeria

Nigeria adquirió también la condición de parte contratante en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI. Sus derechos y obligaciones datan de octubre de 1960, fecha de su independencia. Durante varios decenios la lista de Nigeria comprendió un solo producto: el pescado seco.[76] Como puede verse en el cuadro que figura *infra*, los aranceles aplicados eran relativamente elevados en el decenio de 1960 y aumentaron ligeramente en el de 1970, pero para mediados del decenio de 1980 ya habían empezado a descender. En la Ronda Uruguay, Nigeria consolidó todas sus líneas arancelarias de productos agrícolas en un nivel medio del 150 por ciento. En cambio, sólo consolidó el 6,9 por ciento de las líneas de productos industriales, en un nivel medio del 48,8 por ciento. Esas consolidaciones imponen pocas limitaciones a la política arancelaria de Nigeria.

Nigeria: Promedio aritmético de los tipos arancelarios *ad valorem* aplicados, en porcentajes, para determinados grupos de productos y determinados años

Sección	Designación	1965	1970	1987	1999	2003
3 [a]	Grasas animales y vegetales	35,5	44,4	20,0	25,5	37,6
4 [b]	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	50,8	56,5	33,4	39,9	68,6
7 [c]	Resinas artificiales y materias plásticas	41,6	39,5	21,4	25,4	24,5
9	Madera y sus manufacturas	53,5	85,2	28,5	28,5	30,1
11.61 [d]	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de materia textil	40,0	42,7	14,6	50,0	50,0
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	43,4	49,5	35,5	32,6	32,6
17	Vehículos, aeronaves y material conexo	24,8	28,6	33,3	18,3	18,3
Número total de líneas de los productos seleccionados		236	250	248	960	988

[a] La proporción de líneas arancelarias de la sección 3 gravadas con derechos específicos era del 33,3 por ciento y el 25 por ciento, respectivamente, en 1965 y 1970.

[b] La proporción de líneas arancelarias de la sección 4 gravadas con derechos específicos era del 28 por ciento y el 31,8 por ciento, respectivamente, en 1965 y 1970.

[c] La proporción de líneas arancelarias de la sección 7 gravadas con derechos específicos era del 3,2 por ciento y el 5 por ciento, respectivamente, en 1965 y 1970.

[d] Subsección 61 de la sección 11.

Nota: Debido a los cambios de nomenclatura, los promedios arancelarios no son estrictamente comparables de unos años a otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

Fuente: International Customs Journal, Nigeria (1965), Nigeria (1970); Zoll- und Handelsinformation by the Bundesstelle für Aussenhandelsinformation, Nigeria (1987); OMC-BID; estimaciones de la OMC.

[76] Véase GATT (1962), Protocolo que incorpora al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio los resultados de la Conferencia Arancelaria 1960-1961, 16 de julio de 1962.

Recuadro 16: Estudios monográficos 5 y 6: Argentina y República de Corea

Estudio monográfico 5: Argentina

La Argentina pasó a ser parte contratante del GATT al final de la Ronda Kennedy, en septiembre de 1967. Al igual que la República de Corea, la Argentina fue admitida en virtud del artículo XXXIII, mediante la negociación de concesiones arancelarias. Como puede verse en el cuadro 14 del apéndice, la Argentina aceptó consolidar alrededor del 5,5 por ciento de sus líneas arancelarias. La cobertura de las consolidaciones difería entre los distintos grupos de productos: llegaba al 23 por ciento en el caso de los animales vivos y al 12,1 por ciento en el de los vehículos y las aeronaves, en tanto que otros grupos de productos, como el calzado y la madera y las manufacturas de madera, seguían totalmente sin consolidar.[77] En conjunto, menos del 10 por ciento de las líneas consolidadas se referían a productos agrícolas. Los niveles de consolidación de los productos agrícolas se situaban entre cero en el caso de las semillas de remolacha azucarera y el 140 por ciento en el del whisky o los artículos de confitería. Las consolidaciones con respecto a los productos industriales abarcaban principalmente los bienes de equipo y los insumos intermedios, entre ellos los metales y la maquinaria, así como los productos farmacéuticos. Los aranceles relativos a la maquinaria se consolidaron normalmente en un nivel del 80 por ciento o incluso más elevado, con crestas arancelarias de más del 200 por ciento en el caso de determinados productos. Es interesante observar que los tipos consolidados finales no son sistemáticamente inferiores a los tipos de base indicados en la lista. En un número importante de casos, el tipo consolidado es superior o igual al tipo de base. En la Ronda de Tokio, la Argentina consignó en su Lista nuevas concesiones que abarcaban un total de 31 líneas.[78] En algunos casos los nuevos compromisos consistían en reducciones de tipos ya consolidados. En otros casos, se consolidaban nuevas líneas. Al igual que en anteriores consolidaciones, el nivel del tipo consolidado era superior, igual o inferior al tipo de base.

Argentina: Promedio aritmético de los tipos arancelarios *ad valorem* aplicados, en porcentajes, para determinados grupos de productos y determinados años

Sección	Designación	1967	1971	1987	1996	2001
3	Grasas animales y vegetales	73,1	68,2	21,8	8,9	11,5
4	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	99,6	108,5	26,6	14,3	16,8
7	Resinas artificiales y materias plásticas	66,9	62,2	24,7	13,8	15,7
9	Madera y sus manufacturas	61,6	60,7	32,2	10,3	11,9
11.61 [a]	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de materia textil	140,0	194,5	38,0	20,7	22,5
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	125,0	156,3	24,7	21,9	21,4
17	Vehículos, aeronaves y material conexo	79,6	60,5	27,4	15,3	19,3
Número total de líneas de los productos seleccionados		713	842	1249	1350	1387

[a] Subsección 61 de la sección 11.

Nota: Debido a los cambios de nomenclatura, los promedios arancelarios no son estrictamente comparables de unos años a otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

Fuente: International Customs Journal, Argentina (1967), Argentina (1971), Argentina (1987); OMC-BID; estimaciones de la OMC.

Los promedios de los aranceles aplicados a los grupos de productos que figuran en el cuadro *supra* parecen indicar que los aranceles aplicados por la Argentina eran elevados en los decenios de 1960 y 1970. Sin embargo, nuestros cálculos en relación con la segunda mitad del decenio de

77 Véase la Lista LXIV anexa al Protocolo de Adhesión de la Argentina en GATT (1967), *Legal instruments embodying the results of the 1964-1967 trade conference*, volumen V, 30 de junio de 1967.

78 Véase GATT (1979), Protocolo de Ginebra [Instrumento N° 156].

1980 muestran que los aranceles se habían reducido ya sustancialmente en los primeros años de ese decenio. Como puede verse en el cuadro, a principios del decenio de 1990 se redujeron más. Es muy probable que la Argentina no utilizara las negociaciones de la Ronda Uruguay para reducir los aranceles aplicados. El promedio de los tipos finales consolidados en la Ronda Uruguay por la Argentina es algo superior al 30 por ciento.

Estudio monográfico 6: República de Corea

Al igual que la Argentina, la República de Corea pasó a ser parte contratante del GATT en 1967, en torno al final de las negociaciones comerciales de la Ronda Kennedy. La República de Corea negoció también su adhesión en el marco del artículo XXXIII. La lista anexa al Protocolo de Adhesión de la República de Corea al GATT abarcaba 60 productos.[79] Alrededor del 15 por ciento de esos productos eran productos agrícolas. El nivel de las consolidaciones en la esfera de la agricultura iba de cero en el caso de los animales de la especie bovina al 80 por ciento en el de determinadas preparaciones alimenticias. Las consolidaciones con respecto a los productos industriales abarcaban una diversidad de grupos de productos, entre ellos algunas prendas de vestir y maquinaria. Una serie de consolidaciones se establecieron en cero y unas cuantas en el 80 por ciento. Durante la Ronda Kennedy, la República de Corea consolidó otros 18 productos.[80] En el caso de esas nuevas consolidaciones, los tipos eran todos ellos inferiores o iguales a los tipos de base correspondientes. En la Ronda de Tokio, la República de Corea hizo 143 concesiones.[81] Algunas eran reducciones de aranceles ya consolidados y otras eran nuevas consolidaciones. Alrededor del 30 por ciento de los compromisos contraídos en la Ronda de Tokio se referían a productos agrícolas. Las concesiones hechas con respecto a los productos no agrícolas no muestran pautas claras. El nivel de las consolidaciones va del 20 al 40 por ciento, con unas cuantas excepciones en el 50 o el 60 por ciento.

República de Corea: Promedio aritmético de los tipos arancelarios *ad valorem* aplicados, en porcentajes, para determinados grupos de productos y determinados años

Sección	Designación	1974	1982	1997	2001
3 [a]	Grasas animales y vegetales	41,7	27,0	9,2	8,7
4 [b]	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	61,5	44,5	23,5	22,9
7	Resinas artificiales y materias plásticas	39,1	33,3	9,0	8,8
9	Madera y sus manufacturas	32,0	12,1	6,5	6,4
11.61 [c]	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de materia textil	100,0	50,0	8,0	12,5
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	79,2	48,5	8,0	10,4
17	Vehículos, aeronaves y material conexo	67,7	25,1	6,0	5,5
Número total de líneas de los productos seleccionados		495	344	2496	2522

[a] La proporción de líneas arancelarias de la sección 3 gravadas con derechos específicos era del 0,87 por ciento en 1997 y en 2001.

[b] La proporción de líneas arancelarias de la sección 4 gravadas con derechos específicos va del 0,4 por ciento al 8 por ciento.

[c] Subsección 61 de la sección 11.

Nota: Debido a los cambios de nomenclatura, los promedios arancelarios no son estrictamente comparables de unos años a otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

Fuente: Korean Customs Association (1974); International Customs Journal, Korea (1982); OMC-BID; estimaciones de la OMC.

79 Véase GATT (1967), Protocolo de Adhesión de la República de Corea al GATT, 2 de marzo de 1967, Ginebra.

80 Véase la Lista LX en GATT (1967), *Legal instruments embodying the results of the 1964-1967 trade conference*, volumen V, 30 de junio de 1967.

81 Véase la Lista LX en GATT (1979), Protocolo adicional al Protocolo de Ginebra (1979) anexo al GATT, 22 de noviembre de 1979, Ginebra.

Los promedios simples de los aranceles aplicados a los grupos de productos que figuran en el cuadro *supra* parecen indicar que los aranceles de Corea eran aún relativamente elevados a mediados del decenio de 1970, pero que ya en los primeros años del decenio de 1980 se habían reducido considerablemente. Siguieron reduciéndose, como muestran los promedios correspondientes a 1996 y después. Al mismo tiempo, a medida que se reducían los promedios disminuía también la dispersión entre los distintos grupos. En la Ronda Uruguay, la República de Corea consolidó la totalidad de sus aranceles en la esfera de la agricultura en un tipo medio de más del 50 por ciento, y el 93,8 por ciento de sus aranceles relativos a los productos no agrícolas en el 10 por ciento por término medio.

Los países en desarrollo no hicieron muchas concesiones en materia de acceso a los mercados ni en el decenio de 1970 ni en el de 1980. Entre 1970 y 1985, seis países en desarrollo, más Rumania y Hungría, negociaron su adhesión en el marco del artículo XXXIII, y otros seis adquirieron la condición de parte contratante en virtud del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI. Durante el mismo período, el número de países en desarrollo que aplicaban el GATT provisionalmente o *de facto* ascendía a 30. La participación de los países en desarrollo en la Ronda de Tokio no estuvo sujeta a la norma de reciprocidad. Según Hudec (1987), los países desarrollados insistieron un poco más en obtener reciprocidad de los países en desarrollo más grandes, pero no mucho. No obstante, 19 países en desarrollo ofrecieron reducciones arancelarias o consolidaciones de los tipos arancelarios vigentes con respecto al 5 por ciento de sus importaciones en régimen NMF totales.[82]

En los últimos años del decenio de 1980 y primeros del de 1990, es decir, inmediatamente antes de las negociaciones de la Ronda Uruguay o durante ellas, el número de adhesiones aumentó considerablemente. Alrededor de 25 países obtuvieron la condición de parte contratante en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI y 13 países se adhirieron al GATT en virtud del artículo XXXIII. Ocho de esos 13 países eran de América Latina (México, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Venezuela, Guatemala, el Paraguay y Honduras), tres eran países en transición (la República Checa, la República Eslovaca y Eslovenia) y dos eran norteafricanos (Marruecos y Túnez).[83] Es interesante observar que la dispersión del nivel de compromisos contraídos por los países que se adherían aumentó considerablemente durante ese período. Excepto en el caso de Túnez y Marruecos, todos los países que se adhirieron en virtud del artículo XXXIII consolidaron todas o casi todas sus líneas arancelarias. En la mayoría de los casos, los aranceles se consolidaron en un nivel máximo general, con una lista de excepciones. El nivel de ese tipo máximo variaba entre el 27 por ciento en el caso de Eslovenia y el 55 por ciento en el de Costa Rica. Esa evolución refleja probablemente el cambio progresivo de opiniones que pudo observarse durante ese período en cuanto a la función del comercio internacional en la promoción del crecimiento y el desarrollo. Las instituciones financieras internacionales y las partes contratantes desarrolladas ejercían más presión a favor de la realización de reformas comerciales en los países en desarrollo.[84]

En el caso de la mayor parte de los 13 países que se adhirieron al GATT después de 1986, la adhesión formaba parte de un programa de reforma más amplio. En el informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de Costa Rica se describe la reforma arancelaria realizada en el marco de un Programa de Ajuste Estructural. Costa Rica simplificó su estructura arancelaria y redujo considerablemente los tipos aplicados. Los impuestos sobre los valores en aduana, los impuestos adicionales y los recargos se redujeron y unificaron en el marco del Arancel. El nivel arancelario máximo con respecto a la mayoría de los productos acabados se fijó en el 40 por ciento. Al mismo tiempo, sin embargo, el Gobierno consolidó la totalidad de su Arancel en el 55 por ciento *ad valorem*, con unas cuantas excepciones especificadas en un anexo de su Lista. La mayoría de las excepciones al tipo máximo se fijaron por debajo del 55 por ciento; sólo unas cuantas consolidaciones se establecieron por encima del 55 por ciento.

82 Alrededor de 3.900 millones de dólares de sus importaciones de 1976 ó 1977.

83 Véanse los detalles relativos a las adhesiones en el cuadro 10 del apéndice.

84 Hoda (2001) observa que los principales participantes en las negociaciones de adhesión de los países en desarrollo eran partes contratantes industrializadas. En Banco Mundial (2006) queda de manifiesto que los préstamos del Banco destinados a la liberalización comercial alcanzaron su nivel más alto en el período 1987-1994.

En los cuadros 10 y 11, que figuran en la siguiente subsección, se indica la cobertura de las consolidaciones antes de la Ronda Uruguay en lo que se refiere a los productos agrícolas y los productos no agrícolas, respectivamente, con respecto a un conjunto de 20 países en desarrollo. Excepto en el caso de los países que se adhirieron en los últimos años del decenio de 1980, todos los demás países de la muestra tenían una cobertura de las consolidaciones, tanto en el caso de los productos agrícolas como en el de los productos no agrícolas, inferior a un tercio. En la esfera de la agricultura, ocho países habían consolidado menos del 5,4 por ciento de sus líneas arancelarias, y en la de los productos industriales 10 países habían consolidado menos del 10 por ciento de sus líneas.

El 1º de enero de 1995, el número total de partes contratantes del GATT era de 128, de las que alrededor de 100 eran países en desarrollo. Las partes contratantes del GATT que aceptaron el Acuerdo de Marrakech y los Acuerdos Comerciales Multilaterales, y cuyas Listas de concesiones y compromisos figuran anexas al GATT de 1994 y al AGCS, pasaron a ser Miembros iniciales de la OMC.

ii) La Ronda Uruguay y después

En el decenio de 1980 y los primeros años del de 1990 se registró un notable cambio en los enfoques de la función del comercio internacional en las estrategias de desarrollo.[85] Lentamente al principio, pero rápidamente para finales del decenio de 1980, muchos países en desarrollo, alentados y respaldados por el Banco Mundial, abandonaron sus anteriores estrategias de sustitución de las importaciones y emprendieron liberalizaciones a veces radicales de sus regímenes de comercio.[86] Ese cambio de estrategias se reflejó también en la participación de los países en desarrollo en la Ronda Uruguay. Muchos de ellos participaron activamente durante toda la Ronda, en tanto que otros aumentaron su participación a medida que ésta evolucionaba. Los países en desarrollo hicieron ofertas sobre acceso a los mercados tanto para los productos agrícolas como para los no agrícolas.[87] Al mismo tiempo, sin embargo, se liberalizaban unilateralmente. En la presente subsección se trata de aislar los cambios registrados en el acceso a los mercados de bienes de los países en desarrollo que se negociaron a nivel multilateral. Desde esa misma perspectiva, se examina también la negociación del ATI, que tuvo lugar después de la Ronda Uruguay, así como el elemento de acceso a los mercados de las adhesiones que se negociaron en el marco del artículo XII del Acuerdo de Marrakech.[88]

Compromisos contraídos en la Ronda Uruguay

La situación en materia de datos mejoró considerablemente en la Ronda Uruguay.[89] Con respecto a los aranceles en particular, la Base Integrada de Datos de la Secretaría del GATT/OMC permitió realizar electrónicamente cálculos detallados sobre 27 del total de 94 economías en desarrollo participantes. Utilizando esos datos se puede hacer una comparación entre la cobertura de las consolidaciones antes y después de la Ronda Uruguay. En promedio, los países en desarrollo comprendidos en la muestra aumentaron sustancialmente la cobertura de sus consolidaciones. La proporción de líneas consolidadas con relación al total de líneas arancelarias de productos agrícolas aumentó del 17 por ciento antes de la Ronda Uruguay al 100 por ciento. En el caso de los productos no agrícolas, la cobertura de las consolidaciones, expresada en porcentaje del total de líneas arancelarias de productos no agrícolas, aumentó del 21 al 73 por ciento. Como puede verse en el cuadro 9, esos promedios encubren diferencias

85 Winters (2000) analiza tanto la evolución del pensamiento sobre la política comercial como los factores intelectuales y fácticos que subyacen en ese pensamiento.

86 Véase la evaluación del apoyo del Banco Mundial al comercio (Banco Mundial, 2006).

87 El examen que se realiza en la presente subsección está circunscrito al acceso a los mercados de bienes. Se centra en los productos industriales, pero también se abarcan cuestiones relativas al acceso a los mercados de los productos agrícolas, aunque con menor detalle. Véase un análisis de los compromisos en materia de servicios en GATT (1994), Hoekman (1996) y OMC (2001a).

88 Los Miembros también celebraron negociaciones sectoriales en materia de servicios (financieros y de telecomunicaciones básicas) que no se analizan en la presente sección. Sobre los servicios financieros, véase Sorsa (1997), Dobson y Jacquet (1998), Mattoo (2000), Qian (2000), Woodrow (2000, 2001) y Barth et al. (2006). Sobre los servicios de telecomunicaciones básicas, véase Sherman (1998).

89 Los compromisos en materia de acceso a los mercados contraídos en la Ronda Uruguay se han documentado ampliamente en otros lugares. Véase, por ejemplo, OMC (2001a), OCDE (1999), Martin y Winters (1996), GATT (1994).

considerables entre las distintas regiones.[90] Si bien casi todos los países de América Latina consolidaron la totalidad de sus líneas arancelarias de productos industriales en un tipo máximo en general uniforme, los países de África y Asia adoptaron estrategias más diversas. La mayoría de ellos dejaron sin consolidar un importante número de líneas.

Cuadro 9
Cobertura de las consolidaciones antes y después de la Ronda Uruguay con respecto a los productos agropecuarios y los productos no agrícolas

	Productos agropecuarios				Productos no agrícolas			
	Porcentaje de líneas arancelarias consolidadas		Porcentaje de importaciones con tipos consolidados		Porcentaje de líneas arancelarias consolidadas		Porcentaje de importaciones con tipos consolidados	
	Antes RU	Después RU	Antes RU	Después RU	Antes RU	Después RU	Antes RU	Después RU
Economías en desarrollo	17	100	22	100	21	73	13	61
Economías en transición	57	100	59	100	73	98	74	96
América Latina	36	100	74	100	38	100	57	100
Europa Central	49	100	54	100	63	98	68	97
África	12	100	8	100	13	69	26	90
Asia	15	100	36	100	16	68	32	70

Fuente: GATT (1994).

Las comparaciones de los niveles arancelarios a lo largo del tiempo plantean una serie de dificultades. Si bien las comparaciones entre los aranceles aplicados antes y después de la Ronda Uruguay son relativamente directas, los cambios de la cobertura de las consolidaciones complican las comparaciones entre los promedios de los tipos consolidados antes y después de la Ronda Uruguay. En el decenio de 1990, los promedios de los aranceles consolidados se calculaban normalmente con respecto a todas las líneas arancelarias, consolidadas y sin consolidar, utilizando el derecho aplicado en el período de base para las líneas sin consolidar. Actualmente los promedios de los tipos consolidados se calculan con respecto únicamente a los tipos consolidados. Estas cuestiones justifican una considerable prudencia al interpretar las estadísticas, al hacer comparaciones entre distintos países y a lo largo del tiempo, y al hacer comparaciones con anteriores estimaciones.

Un importante logro de la Ronda Uruguay fue el Acuerdo sobre la Agricultura y los progresos realizados para someter de nuevo la agricultura a las normas comerciales multilaterales. Aunque el GATT había abarcado siempre la agricultura, con anterioridad a la OMC, las normas aplicadas a los productos primarios agrícolas se desviaban de las normas generales.[91] En los trabajos preparatorios de las negociaciones de la Ronda Uruguay se hizo cada vez más evidente que las causas de la confusión reinante en la esfera de la agricultura iban más allá de los problemas relativos al acceso a los mercados estrictamente definido. Para llegar a la raíz del problema, los Miembros decidieron abordar conjuntamente las cuestiones relativas al acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación. La realización de un examen completo de los efectos del Acuerdo sobre la Agricultura en los países en desarrollo sobrepasa el alcance del presente informe. La presente subsección se centra en las variaciones de las consolidaciones arancelarias y los niveles arancelarios. No obstante, es importante tener presente que con ello sólo se ofrece un cuadro parcial de las disciplinas que los países en desarrollo asumieron en esta esfera cuando firmaron el Acuerdo de Marrakech.

90 Promedios correspondientes a una muestra de 55 países (contando individualmente a los 12 países miembros de la UE), incluidas 27 de las 93 economías en desarrollo participantes en la Ronda Uruguay. Véase el análisis que figura en GATT (1994).

91 Véase el examen realizado en OMC (2001a).

Cuadro 10

Compromisos contraídos en la Ronda Uruguay con respecto a los productos agropecuarios en determinados países en desarrollo

	Cobertura de las consolidaciones		Promedio simple de los aranceles consolidados		Promedio simple de los aranceles aplicados			
	Antes RU	Después RU [a]	Antes RU	Después RU [a]	Antes RU Año	Antes RU Promedio	Después RU Año	Después RU Promedio
Brasil	5,4	100,0	17,2	35,5	1989	36,4	1997	12,6
Chile	100,0	100,0	35,0	26,0	...	...	1996	11,0
Colombia	100,0	100,0	16,7	91,9	1991	14,1	1996	14,2
El Salvador	100,0	100,0	53,7	42,1	...	...	1996	13,0
Hong Kong, China	2,2	100,0	0,0	0,0	1992	0,0	1996	0,0
India	14,3	100,0	102,7	114,5	1988	76,3	1996	38,0
Indonesia	4,7	100,0	55,5	47,0	1989	22,0	1998	8,8
Jamaica	...	100,0	...	97,4	1991	28,5	1999	17,3
Corea, Rep. de	20,5	99,1	52,1	52,9	1988	27,2	1996	50,1
Macao, China	...	100,0	...	0,0	1991	0,0	1996	0,0
Malasia [b]	4,7	99,9	28,3	12,2	1988	9,8	1999	3,8
México	100,0	100,0	54,5	35,1	1988	12,8	1998	20,6
Filipinas	3,2	99,4	33,1	34,7	1991	34,3	1996	19,5
Singapur	1,7	100,0	7,3	9,5	1989	0,1	1996	0,0
Sudáfrica [b]	33,1	99,5	54,6	39,8	1988	11,2	2000	9,0
Sri Lanka	4,9	100,0	50,0	49,7	1991	36,1	1998	25,6
Tailandia [b]	4,9	100,0	42,0	,,,	1988	44,3	1999	38,0
Túnez	...	98,8	...	116,0	1989	32,7	2000	76,6
Turquía [b]	12,4	100,0	23,0	60,1	1989	50,1	1996	42,2
Venezuela	100,0	99,0	71,1	55,7	1990	18,5	1997	14,6

[a] Con inclusión de las rectificaciones y modificaciones posteriores a la RU.

[b] Países en los que más del 5 por ciento de los tipos aplicados a los productos agropecuarios con posterioridad a la Ronda Uruguay eran tipos *ad valorem*.

Fuente: Secretaría de la OMC.

Los datos que figuran en el cuadro 10 indican la cobertura de las consolidaciones, los promedios de los aranceles consolidados y los promedios de los aranceles aplicados, antes y después de la Ronda Uruguay, con respecto a los productos agrícolas, en el caso de 20 países en desarrollo sobre los que se disponía de información.[92] Con excepción de cinco países que se adhirieron al GATT en el decenio de 1980, los países en desarrollo ampliaron la cobertura de sus consolidaciones de menos de un tercio de sus líneas arancelarias a la totalidad. El promedio no ponderado de los tipos consolidados posteriores a la Ronda Uruguay de los 20 países es del 50 por ciento aproximadamente. Dos países establecieron sus aranceles consolidados en tipos superiores en promedio al 100 por ciento. En el otro extremo -si se excluye a Hong Kong, China; Macao, China; Singapur; y Malasia debido a su gran proporción de tipos no *ad valorem*-, en promedio los tipos consolidados más bajos en la esfera de la agricultura corresponden a Chile y Filipinas. En todos los casos – excepto en los de Hong Kong, China; Macao, China; Singapur; y Tailandia con su gran proporción de tipos no *ad valorem* –, los aranceles aplicados a finales del decenio de 1990 eran en promedio sustancialmente inferiores a los aplicados después de la Ronda Uruguay. La gran mayoría de los países redujeron los aranceles aplicados durante el período considerado, pero fueron mucho más allá de sus compromisos.

92 Como en los cálculos no se tienen en cuenta los tipos arancelarios no *ad valorem*, se señalan con una nota los países que tienen una proporción de aranceles no *ad valorem* superior al 5 por ciento en los tipos aplicados a los productos agrícolas o los productos no agrícolas después de la Ronda Uruguay.

Cuadro 11
Compromisos contraídos en la Ronda Uruguay con respecto a los productos no agrícolas en determinados países en desarrollo

	Cobertura de las consolidaciones		Promedio simple de los aranceles consolidados		Promedio simple de los aranceles aplicados			
	Antes RU	Después RU [a]	Antes RU	Después RU [a]	Antes RU Año	Antes RU Promedio	Después RU Año	Después RU Promedio
Brasil	6,8	100,0	28,0	30,8	1989	40,3	1997	14,9
Chile	100,0	100,0		25,0			1996	11,0
Colombia	0,8	100,0	51,3	35,4	1991	11,5	1996	11,2
El Salvador	100,0	100,0	44,5	35,7			1996	8,4
Hong Kong, China	1,2	37,5	0,0	0,0	1992	0,0	1996	0,0
India	4,6	69,8	44,7	34,3	1988	78,7	1996	38,8
Indonesia	11,4	96,1	32,7	35,6	1989	26,6	1998	9,6
Jamaica	0,0	100,0		42,5	1991	18,3	1999	7,1
Corea, Rep. de	9,5	93,8	31,2	10,1	1988	19,7	1996	7,7
Macao, China	0,0	15,6		0,0	1991	0,0	1996	0,0
Malasia	0,4	81,2	31,0	14,9	1988	19,7	1999	10,2
México	100,0	100,0	49,0	34,9	1988	13,1	1998	12,6
Filipinas	6,4	61,8	23,4	23,4	1991	26,7	1996	13,5
Singapur	0,3	64,5	10,0	6,3	1989	0,5	1996	0,0
Sudáfrica [b]	16,6	96,0	10,4	15,8	1988	20,3	2000	6,1
Sri Lanka	4,1	28,3	17,1	19,3	1991	25,9	1998	9,4
Tailandia [b]	2,6	70,9	24,6	24,2	1988	43,7	1999	39,8
Túnez	0,0	51,1		40,6	1989	28,7	2000	25,6
Turquía	34,4	39,3	23,3	17,5	1989	45,2	1996	7,5
Venezuela	100,0	100,0	50,0	33,9	1990	17,0	1997	11,6

[a] Con inclusión de las rectificaciones y modificaciones posteriores a la RU.

[b] Países en los que más del 5 por ciento de los tipos aplicados a los productos agropecuarios con posterioridad a la Ronda Uruguay eran tipos *ad valorem*.

Fuente: Secretaría de la OMC.

En las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas sólo un subconjunto de los países en desarrollo convino en consolidar la totalidad de sus líneas arancelarias. Como puede verse en el cuadro 11, 7 de los 20 países en desarrollo comprendidos en la muestra – todos los países de América Latina más Jamaica – consolidaron todos los aranceles aplicados a los productos industriales. Indonesia, la República de Corea, Malasia y Sudáfrica consolidaron más del 80 por ciento de sus líneas arancelarias de productos industriales. Por otro lado, Macao, China; y Sri Lanka consolidaron menos de un tercio de sus líneas. Todos los países comprendidos en la muestra consolidaron sus aranceles en niveles inferiores en promedio a los negociados en la esfera de la agricultura. En el caso de todos los países, excepto dos, existe una gran brecha entre los aranceles consolidados y los aplicados.[93] La gran mayoría de los países redujeron los aranceles aplicados entre principios y finales del decenio de 1990. No obstante, como en el caso de los productos agrícolas, fueron más allá de lo que exigían sus compromisos.

El Acuerdo sobre Tecnología de la Información

Como se indica en la subsección 2 a) *supra*, las economías en desarrollo participaron activamente en el ATI. El número de países en desarrollo participantes aumentó de 6 – de un total de 28 participantes – en 1997 a 32 – de un total de 70 – a finales de abril de 2007.[94] Una serie de economías en desarrollo, con inclusión

[93] Los promedios de los aranceles consolidados deben interpretarse conjuntamente con la cifra correspondiente a la cobertura de las consolidaciones. Cuando la cobertura de las consolidaciones es incompleta, los promedios de los aranceles consolidados y de los aranceles aplicados no son estrictamente comparables.

[94] Entre los países en desarrollo participantes se cuentan los países en transición.

de países grandes como el Brasil, México y Sudáfrica, han preferido mantenerse al margen del Acuerdo.[95] Si bien América Central está bien representada, ni un solo país sudamericano participa en el ATI. Asimismo, participan dos países norteafricanos, pero ningún país subsahariano ha firmado el Acuerdo.

Los niveles de protección de los productos abarcados por el ATI en las economías en desarrollo diferían considerablemente en 1997. En algunos países en desarrollo, principalmente de Asia Oriental, región muy implicada en el comercio mundial de esos productos, los tipos aplicados eran ya muy bajos (por ejemplo en Hong Kong, China y Singapur). Otros tenían aranceles moderados y otorgaban generosas devoluciones de derechos a las industrias nacionales de tecnología de la información (por ejemplo, Malasia o Costa Rica), en tanto que un tercer grupo tenía niveles arancelarios relativamente elevados (por ejemplo, la India y Egipto). En el caso de este último grupo era especialmente importante que para algunos productos la aplicación gradual pudiera realizarse en un período de hasta ocho años (por ejemplo, la India). Si bien en el caso de las principales economías desarrolladas el promedio de los aranceles consolidados con respecto a los productos comprendidos en el ATI era normalmente inferior al 5 por ciento, ese mismo promedio solía ser de entre el 10 y el 20 por ciento en el caso de las economías en desarrollo, con la importante excepción de la India (66 por ciento) en el extremo superior y de Hong Kong, China; y el Taipei Chino (0,0 por ciento y 4,7 por ciento, respectivamente) en el extremo inferior.

Adhesiones

Desde 1995 se han adherido a la OMC, en virtud de las disposiciones del artículo XII del Acuerdo de Marrakech, 22 países en total. La mayoría de esos países se hallaban en proceso de transición de una economía planificada a una economía de mercado cuando se adhirieron. Algunos de ellos estaban también en vías de adhesión a la Unión Europea. Ello significa que estaban realizando un programa sustantivo de reformas unilaterales que complica considerablemente cualquier evaluación de la función de la OMC en las reducciones arancelarias.

En el artículo XII se dispone que la adhesión a la OMC se realizará en condiciones negociadas entre la Organización y el solicitante. Como cada adhesión implica una negociación entre la OMC y una economía diferente, cada adhesión es única. No obstante, la mayoría de los comentaristas observan que el precio de la adhesión ha aumentado con el tiempo.[96] De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura, los países que se han adherido con arreglo al artículo XII han consolidado todas sus líneas arancelarias de productos agrícolas. Los Miembros de reciente adhesión también han consolidado el 100 por ciento o un porcentaje muy próximo al 100 por ciento de sus líneas arancelarias de productos no agrícolas, que es más de lo que han hecho muchos Miembros anteriores. Han consolidado sus aranceles en niveles inferiores a los que la mayoría de los países en desarrollo que eran ya Miembros antes habían consolidado los suyos. Los compromisos de los nuevos Miembros son difíciles de comparar con los aranceles previos a la adhesión. En primer lugar, no se dispone necesariamente de datos sobre los aranceles previos a la adhesión. En segundo lugar, como en principio se supone que los países realizan reformas antes de adherirse a la OMC, no está exactamente claro qué momento sería pertinente para la comparación.[97] Sin embargo, la comparación de los compromisos con los promedios de los aranceles aplicados después de la adhesión que figuran en el cuadro 12 muestra claramente que en varios casos los compromisos deben haber inducido a la reducción de los aranceles aplicados. Varios Miembros tienen sus aranceles consolidados y sus aranceles aplicados en el mismo nivel o tienen aranceles aplicados superiores a los aranceles consolidados, lo que indica que se hallan aún en el proceso de aplicación

95 Nótese que en la Ronda Uruguay se consideró a Sudáfrica como un Miembro desarrollado.

96 Véase Evenett et al. (2004), Langhammer y Lücke (1999) o Milthrop (1997).

97 En el párrafo 2 del artículo XIV del Acuerdo sobre la OMC se dispone que los Miembros que acepten el Acuerdo de Marrakech con posterioridad a su entrada en vigor pondrán en aplicación las concesiones y obligaciones establecidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales que hayan de aplicarse a lo largo de un plazo contado a partir de la entrada en vigor del Acuerdo como si hubieran aceptado este instrumento en la fecha de su entrada en vigor. Por consiguiente, los gobiernos que se adhieren no disponen automáticamente en modo alguno de períodos de transición. Por otro lado, el artículo XII ofrece a los Miembros un margen de maniobra. En la práctica, los Miembros han dejado claro que sólo se concederán períodos de transición si el solicitante logra demostrar con pruebas contundentes la necesidad de ese período.

gradual de sus compromisos de reducción arancelaria. La mayoría de los países en transición de reciente adhesión son también participantes en el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, así como en una parte sustancial de las iniciativas sectoriales.

Cuadro 12
Promedios simples de los aranceles de importación *ad valorem* consolidados y aplicados de las economías de reciente adhesión

	Productos agropecuarios		Productos industriales	
	Consolidados	Aplicados	Consolidados	Aplicados
Albania [a]	9,4	9,0	6,6	7,2
República de Armenia	14,7	6,6	7,5	2,3
Bulgaria	35,6	18,4	23,0	8,8
Camboya [c]	28,1	19,5	17,7	15,9
China	15,8	16,2	9,1	9,5
Croacia [c]	9,4	9,3	5,5	4,1
Ecuador	25,5	14,7	21,1	11,5
Estonia [b]	17,5	12,2	7,3	0,1
Ex Rep. Yugoslava de Macedonia	11,3	12,7	6,2	8,7
Georgia	11,7	11,7	6,5	6,9
Jordania	23,7	19,6	15,2	12,1
República Kirguisa [c]	12,3	7,0	6,7	4,3
Letonia [a]	34,6	11,8	9,4	2,2
Lituania [b]	15,2	9,7	8,4	2,4
Moldova [a]	12,2	10,2	6,0	4,1
Mongolia [c]	18,9	5,1	17,3	4,9
Nepal [c]	41,4	13,5	23,7	13,7
Omán [a]	28,0	10,2	11,6	5,0
Panamá [b]	27,7	14,8	22,9	7,4
Arabia Saudita [d]	22,4	7,8	10,5	4,8
Taipei Chino [c]	15,3	16,3	4,8	5,5
Viet Nam [d]	18,5	24,2	10,4	4,7

Nota: El año correspondiente a los aranceles aplicados es 2004, excepto cuando figuran las siguientes indicaciones: [a]2001, [b]2002, [c]2003, [d]2006.

Fuente: OMC-BID y UNCTAD.

iii) Observaciones recapitulativas

En conjunto, de este breve resumen de la evolución de los aranceles de los países en desarrollo y de su utilización del sistema multilateral puede extraerse una serie de enseñanzas. En primer lugar, durante varios decenios los países en desarrollo no utilizaron mucho el sistema multilateral para reducir sus aranceles. Normalmente, los compromisos contraídos en las negociaciones de adhesión o durante las rondas eran reducidos. La cobertura de las consolidaciones se mantuvo baja y en algunos casos disminuyó a lo largo del tiempo. En los decenios de 1950 y 1960 los aranceles estaban sujetos a frecuentes cambios. Los gobiernos reducían algunos aranceles e incrementaban otros anualmente. Hasta mediados del decenio de 1980, los aranceles aplicados por una serie de países en desarrollo tendieron a aumentar más que a disminuir. En segundo lugar, el GATT contribuyó en gran medida a aumentar la transparencia de las condiciones de acceso a los mercados y desempeñó una importante función como foro de debate de las políticas comerciales. En los documentos del GATT se reseñan debates entre las partes contratantes sobre aranceles y sobre medidas cuasi arancelarias y no arancelarias. Durante la mayor parte del período considerado los aranceles no eran sino un aspecto de la situación. Las restricciones cuantitativas desempeñaban una función muy importante y los países en desarrollo tenían en vigor otras medidas restrictivas de todo tipo. La función del GATT en

esta esfera se examina más adelante. En tercer lugar, cuando en la segunda mitad del decenio de 1980 cambiaron las opiniones acerca de la función del comercio en el desarrollo y creció la presión externa ejercida sobre los países en desarrollo para que asumieran más compromisos, la participación de esos países en el GATT se intensificó. Una serie de países que se adhirieron al GATT después de 1986 consolidaron todas sus líneas arancelarias. Sin embargo, las consolidaciones se hicieron a un nivel máximo, con lo que se estableció una importante diferencia entre los tipos consolidados y los aplicados.

En cuarto lugar, la función del GATT/OMC se reforzó con la Ronda Uruguay. Muchos países en desarrollo ampliaron considerablemente la cobertura de sus consolidaciones en esa Ronda. Todos ellos consolidaron el 100 por ciento de sus líneas arancelarias de productos agrícolas y algunos de ellos, en particular de América Latina, ampliaron la cobertura de sus consolidaciones con respecto a los productos no agrícolas. No obstante, en la mayoría de los casos las consolidaciones se establecieron en niveles muy por encima de los tipos aplicados. En otras palabras, los aranceles aplicados siguieron estableciéndose con independencia de los aranceles consolidados. La liberalización fue principalmente unilateral, estuviera o no fomentada por instituciones financieras internacionales. El proceso de consolidación multilateral prosiguió. La tendencia siguió vigente tras la Ronda Uruguay. Una serie de países en su mayoría asiáticos utilizaron las negociaciones sobre el ATI para reducir sus aranceles con respecto a los productos de tecnología de la información. Si bien la evaluación de la función de las negociaciones de adhesión es más difícil, los hechos parecen indicar que fueron eficaces para reducir los aranceles de los nuevos Miembros. En algunos casos sólo hay una cantidad de "agua" muy pequeña en los aranceles.

c) Medidas no arancelarias

La presente subsección complementará el examen de las negociaciones arancelarias con un análisis de la repercusión del GATT/OMC en las medidas no arancelarias.[98] Sin embargo, por dos razones principales, la realización de un amplio examen del trato dado en el GATT/OMC a las medidas no arancelarias sobrepasa el ámbito de esta subsección. En primer lugar, dada su naturaleza y la falta de información cuantitativa, la evolución de las medidas no arancelarias a lo largo del tiempo es difícil de medir. En segundo lugar, el sistema del GATT/OMC ha abordado esas medidas de tantas maneras diferentes -de la celebración de negociaciones a la elaboración de normas y a la solución de diferencias- que establecer los límites del examen sería difícil. Así pues, el análisis es selectivo en su intento de identificar algunas tendencias de la incidencia de las medidas no arancelarias y de dar cierta idea de la naturaleza de la función desempeñada por el sistema multilateral en el trato de esas medidas.

Las medidas no arancelarias desempeñaban una importante función en tiempos del GATT, como se ha dicho en las subsecciones a) y b), y su presencia en el Programa de Doha es prueba de que aún existen. Ello no significa, sin embargo, que el intento del GATT/OMC de someter a disciplina las medidas no arancelarias haya fracasado. Como dijo Jackson:

> "El ingenio del hombre para idear diversos medios sutiles al mismo tiempo que explícitos para impedir la importación de mercancías competidoras es tan grande que cualquier catálogo de esas medidas adquiere rápidamente grandes dimensiones. Además, es evidente que ese ingenio no se extinguirá nunca: al igual que en el caso de los medios para evadir el impuesto sobre la renta, la inventiva humana con respecto a los obstáculos no arancelarios perdurará sin duda para siempre."[99]

No obstante, a lo largo de sus 60 años de existencia, el GATT/OMC ha librado muchas batallas contra las medidas no arancelarias y puede afirmar haber tenido éxito en distintas ocasiones. El examen que se hace a continuación se centra en las restricciones cuantitativas, que desempeñaron una función predominante en los primeros años del GATT, y en otras varias medidas no arancelarias cuya importancia creció progresivamente al reducirse los aranceles y las restricciones cuantitativas.

98 En el presente Informe se utiliza la expresión "medida no arancelaria" en lugar de "obstáculo no arancelario". Esta expresión engloba todas las medidas tradicionales, como los contingentes, las licencias y las medidas de protección especiales, se considere o no que responden a un propósito proteccionista.

99 Véase Jackson (1997), página 154.

i) Restricciones cuantitativas

En el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial eran frecuentes las restricciones del comercio distintas de los derechos, impuestos y demás cargas. El bajo nivel de las reservas monetarias en ese período y los limitados ingresos en divisas, unidos a la falta general de convertibilidad de las monedas, privaban a muchos países de medios de pago. Por ello, mantenían un estricto control de las importaciones para asegurarse de que sus limitados recursos se dedicaran a lo que consideraban necesidades que exigían la máxima prioridad. Se regularon las corrientes comerciales mediante acuerdos bilaterales e intervención directa de los gobiernos, que revistió la forma de comercio de Estado, control de divisas, prescripciones en materia de licencias y restricciones cuantitativas. Cada gobierno tenía su propia combinación de instrumentos para controlar las corrientes comerciales, y las medidas se reajustaban con mucha frecuencia. El GATT desempeñó diferentes funciones con respecto a diferentes medidas. Como se verá más adelante, desempeñó una función sustantiva en la eliminación de las restricciones cuantitativas. Por otro lado, hubo Miembros que optaron por un enfoque unilateral o regional para la eliminación de las empresas comerciales del Estado. Como se explica en el recuadro 17, la contribución del GATT fue someter a disciplina las actividades de las empresas comerciales del Estado subsistentes.

Recuadro 17: El comercio de Estado en el GATT

Existe comercio de Estado cuando un gobierno, o un organismo respaldado por el gobierno, determina los precios o las cantidades de las exportaciones e importaciones que se realizarán. Esa actividad estaba generalizada durante la Segunda Guerra Mundial, pero, tras el cese de las hostilidades, una gran proporción de industrias bajo control estatal volvieron a manos privadas. Aunque esa reducción del comercio de Estado tuvo lugar por lo general unilateralmente, la cuestión del comercio de Estado se abordó más formalmente en el GATT de dos maneras: sometiendo a disciplina su utilización; y limitando el alcance de las empresas comerciales del Estado de las antiguas economías de planificación centralizada en el momento de su adhesión al GATT.[100]

El GATT de 1947 contiene varias disposiciones encaminadas a disciplinar la utilización de empresas comerciales del Estado. En el artículo XVII se dispone que las empresas comerciales del Estado han de estar sujetas a los principios de no discriminación[101] y trato NMF enunciados en el GATT y deben actuar ateniéndose exclusivamente a "consideraciones de carácter comercial". En el párrafo 4 del artículo II se establece que, en el caso de los países importadores, no deben mantener niveles arancelarios superiores a los consolidados en el GATT. Además de esto, en la Nota interpretativa de los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII se indica que la prohibición de las restricciones cuantitativas es también aplicable a las empresas comerciales del Estado. Por otra parte, en el párrafo 4 del artículo XVII, en el que se aborda la cuestión de la transparencia, se estipula que los Miembros deberán notificar los productos importados o exportados por empresas comerciales del Estado y que los países Miembros tienen derecho a solicitar información sobre las operaciones de las empresas comerciales del Estado de otro Miembro cuando estimen que esas operaciones les afectan desfavorablemente. El Entendimiento de la Ronda Uruguay relativo a la interpretación del artículo XVII reforzó las obligaciones de transparencia que establece dicho artículo, entre otras cosas prescribiendo la elaboración de un nuevo cuestionario uniforme para la presentación de las notificaciones relativas a las empresas comerciales del Estado.

Se prestó especial atención a la cuestión de las empresas comerciales del Estado cuando antiguas economías de planificación centralizada se adherían al GATT/OMC. Por ejemplo, dada la magnitud del comercio de Estado residual en Polonia y Rumania, cuando estos países solicitaron la adhesión al GATT en 1967 y 1971, respectivamente, los Miembros entonces existentes les pidieron compromisos en materia de crecimiento mínimo anual de las importaciones y se mantuvieron mecanismos especiales de salvaguardia contra actividades de exportación potencialmente perjudiciales.

100 Para un análisis de los servicios públicos en el marco del AGCS, véase Adlung (2006).

101 Por vía de la solución de diferencias se ha aclarado que esta obligación de no discriminación incluye el concepto de trato nacional.

Cuando se redactó el GATT en 1947, las partes contratantes que utilizaban restricciones a la importación aceptaron la norma general, contenida en el artículo XI, de no imponer ni mantener prohibiciones ni restricciones de las importaciones procedentes de las demás partes contratantes, aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas. El Acuerdo prevé excepciones con respecto a la utilización de restricciones en ciertas circunstancias y en condiciones determinadas. A principios del decenio de 1950 se consideraba que la principal de esas excepciones era la contenida en el artículo XII, que permite a una parte contratante restringir la cantidad o el valor de las importaciones con el fin de salvaguardar su posición financiera exterior y el equilibrio de su balanza de pagos.[102] En el Acuerdo se exigía que las partes contratantes que aplicaran restricciones al amparo del artículo XII las atenuaran progresivamente a medida que mejorara la situación, las mantuvieran sólo en la medida en que la situación de su balanza de pagos y el nivel de sus reservas monetarias justificara aún su aplicación y las eliminaran por completo cuando la situación no justificara ya su mantenimiento. Otra importante excepción era la contenida en el artículo XVIII con respecto a la protección de las industrias incipientes.

Las restricciones por motivos de balanza de pagos fueron frecuentes durante el primer decenio del GATT. En 1951, 27 de las 38 partes contratantes manifestaron que se acogían a las disposiciones del artículo XII y utilizaban restricciones cuantitativas de las importaciones para restablecer el equilibrio de su balanza de pagos.[103] Nueve partes contratantes -Bélgica, el Canadá, Cuba, los Estados Unidos, Haití, Luxemburgo, Nicaragua, el Perú y la República Dominicana- indicaron que no aplicaban medidas al amparo de esas disposiciones. En enero de 1954, 16 de las 20 partes contratantes desarrolladas restringían sus importaciones por motivos de balanza de pagos y nueve de los 14 países en desarrollo hacían lo mismo. De los 25 países que aplicaban restricciones por motivos de balanza de pagos, 23 lo hacían de manera discriminatoria.

Países desarrollados

A finales del decenio de 1950 las partes contratantes desarrolladas del GATT, que estaban saliendo de la crisis de balanza de pagos posterior a la guerra, empezaron a intensificar la presión jurídica de las disciplinas del GATT con el fin de eliminar progresivamente las restricciones subsistentes.[104] El programa que se estableció en 1958, cuando las principales naciones comerciantes de Europa Occidental establecieron la convertibilidad externa de las monedas, tuvo cierto éxito, pero lo tuvo menos con respecto a los productos agrícolas, debido en parte a que los Estados Unidos siguieron utilizando contingentes agrícolas al amparo de las disposiciones legales de 1951 con respecto a las cuales habían obtenido una exención. Otros países adujeron que, si los Estados Unidos podían utilizar esos contingentes, ellos los utilizarían también (Jackson, 1997). Finalmente, en lo que se refiere a los países desarrollados, las restricciones por motivos de balanza de pagos perdieron su carácter distintivo y se integraron en el problema general de las medidas no arancelarias.[105] En el recuadro 18 se describe la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas en Europa.

Recuadro 18: Eliminación de las restricciones cuantitativas en Europa

Los datos reunidos por la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) con respecto a sus países miembros, en el marco de la Unión Europea de Pagos, constituyen una buena ilustración de cómo se eliminaron progresivamente las restricciones cuantitativas en Europa. Entre las diversas medidas para ayudar a la reconstrucción europea, la Unión Europea de Pagos trataba de facilitar la liberalización entre sus miembros, con carácter no discriminatorio, del comercio y las operaciones de invisibles.

102 GATT (1951), The use of quantitative import restrictions to safeguard balances of payments, Ginebra: GATT.

103 Alemania, Australia, Austria, el Brasil, Ceilán, Checoslovaquia, Chile, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, la India, Indonesia, Italia, Noruega, Nueva Zelandia, los Países Bajos, el Pakistán, el Reino Unido, Rhodesia del Sur, Suecia, Turquía y la Unión Sudafricana. Los Gobiernos de Birmania y Liberia no informaron a las partes contratantes de su posición.

104 Véase GATT (1955), *International Trade 1955,* páginas 158-159.

105 Para obtener una descripción completa de cómo se eliminaron progresivamente las restricciones residuales de los países desarrollados, véase Hudec (1975), *The GATT legal system and world trade diplomacy*, Nueva York, Praeger.

Sólo a finales de 1949 – cuando se había producido la recuperación básica de la producción, la inflación estaba bajo control y se había realizado el ajuste de los tipos de cambio – pudieron los países de Europa (Occidental) convenir en la adopción de medidas coordinadas para la eliminación progresiva de las restricciones cuantitativas entre ellos. En octubre de 1949 se acordó un calendario con arreglo al cual los 16 miembros de la OECE debían eliminar las restricciones cuantitativas aplicadas al comercio intraeuropeo realizado por el sector privado. (Se estableció un calendario aparte para liberar de restricciones cuantitativas, más adelante, las importaciones europeas procedentes del Canadá y los Estados Unidos.)

El calendario convenido para la eliminación de las restricciones cuantitativas fue el siguiente:

15 de diciembre de 1949	50 por ciento
1º de julio de 1950	60 por ciento
1º de febrero de 1951	75 por ciento
14 de enero de 1955	90 por ciento

Diversos acontecimientos (la guerra de Corea y varias crisis nacionales) dieron lugar al aplazamiento del logro del objetivo del 90 por ciento al 30 de junio de 1959.[106] La convertibilidad externa de las monedas europeas se logró seis meses antes (27 de diciembre de 1958).

A finales de junio de 1958, 12 países habían alcanzado el objetivo del 90 por ciento en relación con el comercio intraeuropeo del sector privado, en tanto que a cuatro países (Francia, Islandia, Noruega y Turquía) aún les quedaba un amplio margen para alcanzarlo.

Las pruebas disponibles muestran claramente que ya en el decenio de 1950 la eliminación de las restricciones cuantitativas por parte de los países desarrollados era más fácil en el caso de los productos no agrícolas que en el de los productos agrícolas. En un informe de la Secretaría del GATT de 1953, que aborda la liberalización del comercio intraeuropeo, se indica que los porcentajes de comercio liberalizado en el sector de la agricultura eran considerablemente inferiores a los alcanzados en los demás sectores y que la relación entre la posición financiera exterior de los países y el grado de liberalización era mucho menos clara en ese sector.[107] En 1954, a propuesta de los países de Europa Occidental, a los que preocupaba que el súbito abandono de la protección prestada por las restricciones cuantitativas pudiera dar lugar a graves consecuencias económicas y sociales, las partes contratantes adoptaron una decisión por la que se otorgaba un período de transición para que pudieran hacerse los necesarios ajustes. Los países desarrollados eliminaron progresivamente las restricciones cuantitativas. Sin embargo, éstas subsistieron durante muchos años en el sector de la agricultura y en el de los textiles y el vestido. Como se explica más adelante, el Acuerdo sobre la Agricultura negociado en la Ronda Uruguay exigía la arancelización de la mayoría de las medidas no arancelarias, con inclusión de las restricciones cuantitativas, y prohibía su utilización. Asimismo, como se explica en el recuadro 19, el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, también negociado en la Ronda Uruguay, preveía la eliminación progresiva de las restricciones cuantitativas que afectaban al comercio de textiles y prendas de vestir.

106 El 30 de junio de 1958 el 82,6 por ciento de las importaciones del sector privado en el año de referencia (generalmente 1948) estaba libre de restricciones cuantitativas. Véase OECE (1958).

107 En el mismo informe se describe también cómo los Estados Unidos protegen la agricultura por medio de restricciones a la importación. Véase GATT (1953) *International Trade 1953*.

Recuadro 19: Textiles: exentos durante mucho tiempo de las normas del GATT

Hasta hace poco tiempo, los únicos productos industriales no sujetos a las normas del GATT eran los textiles y las prendas de vestir. En su lugar, estaban sujetos al Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles (más corrientemente denominado Acuerdo Multifibras o "AMF") (1974-1994) y más tarde al Acuerdo de la OMC sobre los Textiles y el Vestido (ATV) (1995-2005). El AMF implicaba la amplia aplicación de contingentes por parte de los principales importadores industrializados a expensas de los exportadores de los países en desarrollo más eficientes. Así pues, infringía el principio de trato NMF y la prohibición de utilizar restricciones cuantitativas, y discriminaba contra los países en desarrollo. Finalmente, en la Ronda Uruguay se negoció el ATV como medio de integrar gradualmente al sector de los textiles en el GATT, y el 1º de enero de 2005 se eliminó el último contingente. En el presente recuadro se reseña la historia del AMF y el ATV y se examina la función del GATT/OMC en la eliminación de las restricciones cuantitativas al comercio de textiles. Es importante destacar que los textiles han sido de las cuestiones más controvertidas en la OMC, como lo fueron también en el anterior sistema del GATT; inicialmente la congruencia con los principios del GATT en esta esfera era muy débil, pero con la conclusión del ATV se fortaleció considerablemente.

Los predecesores del AMF fueron el Acuerdo a Corto Plazo sobre los textiles de algodón, de 1961, y su sucesor, el Acuerdo a Largo Plazo relativo al Comercio Internacional de Textiles de Algodón. Esos Acuerdos permitían a los países importadores imponer limitaciones sobre las importaciones de textiles procedentes de sus interlocutores comerciales siempre que esas importaciones causaran, o amenazaran causar, una "desorganización del mercado", cuya definición se dejaba a discreción del país importador. La conclusión de esos Acuerdos fue impulsada por los países industriales, en los que la presión proteccionista de grupos influyentes de la industria de los textiles era muy intensa (Khanna, 1991).

Durante la vigencia del Acuerdo a Largo Plazo los exportadores de los países en desarrollo trataron de eludir las restricciones cuantitativas pasando del algodón a las fibras sintéticas o artificiales recientemente desarrolladas, que no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del Acuerdo. Aun cuando los productores norteamericanos y europeos llevaban inicialmente la delantera en la esfera de los textiles de fibras sintéticas o artificiales, la naturaleza de la industria de los textiles significaba que no podían competir con sus homólogos de los países en desarrollo, que se beneficiaban de costos de mano de obra bajos. Como consecuencia del aumento de la competencia de las importaciones y del considerable incremento de la productividad debido a los cambios tecnológicos, las industrias de los textiles y las prendas de vestir de los países industriales registraron un descenso del empleo durante ese período, lo que provocó nuevas presiones proteccionistas que dieron lugar al desarrollo de varias restricciones del comercio de textiles por encima del ámbito del Acuerdo a Largo Plazo. Tratando de legitimizar esas desviaciones de la legislación internacional existente, en 1973 se introdujo el AMF con el fin de incluir las restricciones de las importaciones de lana y fibras sintéticas en la categoría de excepciones a las normas del GATT. Si bien el Acuerdo se desarrolló en el entorno del GATT y quedó depositado en poder del Director General del GATT, cabe señalar que sus miembros sólo constituían una proporción de las partes contratantes del GATT y que en el texto del propio GATT no se hacía mención alguna de trato especial para el comercio de textiles.

El AMF era en muchos aspectos similar al Acuerdo a Largo Plazo. En esencia, facilitaba un marco para acuerdos bilaterales o medidas unilaterales de establecimiento de contingentes que limitaran las importaciones de los países ante un brusco, sustancial y cuantificable incremento real (o inminente) de las importaciones que causara o amenazara causar un daño grave a los productores nacionales. Esas restricciones contingentarias solían mantenerse por un plazo de hasta un año y, de prorrogarse ese plazo, quedaban sujetas a un coeficiente de crecimiento anual no inferior al 6 por ciento, contra el 5 por ciento en el marco del Acuerdo a Largo Plazo. Se creó un Órgano de Vigilancia de los Textiles para asegurar el funcionamiento del Acuerdo.

El AMF se renovó varias veces durante sus 20 años de vigencia, con un número cada vez mayor de partes contratantes. En 1994 el AMF IV tenía 45 signatarios, con inclusión de 31 países en desarrollo y países de Europa Central y Oriental exportadores y ocho países industrializados importadores: Austria, el Canadá, la UE, Finlandia, Noruega, los Estados Unidos, el Japón y Suiza. La creciente inquietud de los países en desarrollo con respecto a las medidas de restricción del comercio adoptadas al amparo del AMF dio lugar por último a la inclusión de negociaciones para poner fin al Acuerdo en la Ronda Uruguay. El resultado fue la creación del ATV, que entró en vigor el 1º de enero de 1995 y en el que se estipulaba, entre otras cosas, que todas las restricciones aplicadas en el marco del AMF habían de quedar eliminadas, en sucesivas etapas de liberalización, para el 1º de enero de 2005. Hoekman y Kostecki (2001) sostienen que en la Ronda se estableció una relación implícita de *quid pro quo* entre las demandas de los países desarrollados de abordar cuestiones tales como los servicios y los ADPIC, y las solicitudes de los países en desarrollo con respecto al acceso a los mercados de textiles.

En el ATV se establecían cuatro etapas de liberalización: 1995, 1998, 2002 y 2005. El porcentaje de productos textiles y prendas de vestir que había de someterse a las normas del GATT en cada uno de esos años era del 16 por ciento, 17 por ciento, 18 por ciento y 49 por ciento, respectivamente, y los contingentes que quedaran en los períodos intermedios entre las distintas etapas quedaban sujetos a coeficientes de crecimiento anual del 6,96 por ciento, 8,7 por ciento y 11,05 por ciento, respectivamente. Se estipulaba asimismo que los productos que quedaran sujetos a las normas del GATT en cada etapa debían incluir productos de cada una de las cuatro categorías siguientes: "tops" e hilados; tejidos; artículos textiles confeccionados; y prendas de vestir. La razón de ser de la eliminación secuencial de las restricciones era dar tiempo tanto a los importadores como a los exportadores menos eficientes para el ajuste con un mínimo de perturbación, pero los países desarrollados optaron por retrasar sus procesos de liberalización dejando los productos más sensibles para el final.[108]

Es importante destacar que el ATV preveía mecanismos de salvaguardia de transición que permitían, en circunstancias estrictas, la imposición de restricciones a los productos textiles y las prendas de vestir no sujetas a contingentes ni integradas en el GATT. Esas salvaguardias no eran lo mismo que las medidas de salvaguardia normalmente permitidas en el marco del GATT, ya que podían aplicarse a las importaciones procedentes de países exportadores específicos. No obstante, el país importador tenía que demostrar que su rama de producción nacional sufría un perjuicio grave, o la amenaza de un perjuicio grave, y también que ese perjuicio era el resultado de dos cosas: un aumento de las importaciones del producto en cuestión de todas las procedencias; y un brusco y sustancial aumento de las procedentes del país exportador específico de que se tratara. La restricción de salvaguardia podía aplicarse por mutuo acuerdo tras la celebración de consultas o unilateralmente, y estaba sujeta a examen por el Órgano de Supervisión de los Textiles, que vigilaba el funcionamiento del Acuerdo, examinaba las solicitudes de utilización de salvaguardias y facilitaba la solución de diferencias.

Países en desarrollo

Con respecto a los países en desarrollo, el recurso a las restricciones por motivos de balanza de pagos, en vez de disminuir, aumentó en la segunda mitad del decenio de 1950. En un informe del GATT de noviembre de 1959 se indicaba que 13 de los 16 países en desarrollo partes contratantes utilizaban entonces restricciones por motivos de balanza de pagos.[109] Según Hudec (1987), las medidas restrictivas de emergencia parecían convertirse progresivamente en un rasgo permanente de los regímenes comerciales

[108] En los Estados Unidos el empleo global en la industria de los textiles y las prendas de vestir descendió de 1,53 millones de personas en el primer trimestre de 1995 a menos de 0,67 millones de personas a principios de 2005, cuando esas industrias representaban el 0,5 por ciento del empleo no agrícola en el país. En el marco del AMF la UE no trató de lograr que se impusieran restricciones de las exportaciones procedentes de los países más pobres, como Bangladesh, por lo que las industrias de los textiles prosperaron allí.

[109] IBDD (1960) 8º Suplemento, página 71, citado en Hudec (1987), página 29.

de los países en desarrollo, haciendo que otras obligaciones del GATT resultaran inaplicables. En el curso de los cuatro siguientes decenios más de una docena de países en desarrollo "invocaron" las disposiciones de la sección B del artículo XVIII y sus restricciones a la importación permanecieron en vigor de varios años a más de tres decenios en varios casos. (Véase el cuadro 15 del apéndice.) El proceso de consultas en el marco del Comité de Restricciones por Balanza de Pagos permitía a los interlocutores comerciales ejercer vigilancia sobre la política comercial del país objeto de consulta y ejercer "presiones de homólogos" para la adopción de políticas más liberales, con resultados diversos.

Como se ha dicho anteriormente, los países en desarrollo disponían inicialmente de dos excepciones a la prohibición general de aplicar restricciones cuantitativas establecida en el artículo XI: el artículo XII y el artículo XVIII.[110] En los primeros años y, a decir verdad, a lo largo de la historia del sistema multilateral de comercio, la utilización de las excepciones aplicables a las industrias incipientes previstas en la sección C del artículo XVIII fue reducida, debido en parte a que el procedimiento de examen era muy estricto. En 1949 y 1950 Cuba, Haití y la India habían obtenido aprobación con respecto a un contingente para un solo producto en cada caso. Ceilán recurrió también al artículo XVIII a principios del decenio de 1950 y fue el único país que lo utilizó después de 1954. La sesión de examen de 1954 ofreció a los países en desarrollo la oportunidad de renegociar normas del GATT. Como se explicaba en la subsección A, se introdujeron tres cambios fundamentales. En particular, se atenuaron los requisitos que los países en desarrollo tenían que cumplir para poder utilizar restricciones cuantitativas con el fin de salvaguardar el equilibrio de su balanza de pagos. Las nuevas disposiciones establecidas en la sección B del artículo XVIII eran menos estrictas que las del artículo XII y la expresión "obtener un nivel de reservas suficiente para la ejecución de su programa de desarrollo económico" (párrafo 9 del artículo XVIII) permitía dar una base muy amplia a esta excepción. Paralelamente, la estrecha vigilancia de las restricciones cambiarias por el FMI puede haber inducido a los países a recurrir a restricciones comerciales en las que la vigilancia multilateral era menos estricta (Frank, 1987).

En 1970 se establecieron procedimientos detallados para las consultas, a los que siguieron procedimientos "simplificados" en 1972. Las consultas simplificadas, destinadas a reducir la excesiva carga administrativa para los países en desarrollo, se celebraban sobre la base de una declaración escrita en la que se indicaba la situación de la balanza de pagos y el sistema y los efectos de las restricciones, sin participación del FMI.[111] Con arreglo al procedimiento simplificado, el Comité sólo debe recomendar si es conveniente la celebración de una consulta plena.[112] La mayoría de los países en desarrollo ejercieron esa opción. Durante un período de 20 años, el Pakistán, por ejemplo, sólo fue objeto de consulta con arreglo al procedimiento de consulta plena en 1969, 1978 y 1989; las consultas intermedias se realizaron con arreglo al procedimiento simplificado.

Tras la Ronda de Tokio entró en vigor la "Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos", de 1979, en la que las partes contratantes se declaraban "[c]onvencidas de que las medidas restrictivas del comercio no son, en general, un medio eficaz de mantener o restablecer el equilibrio de la balanza de pagos". Por otra parte, si bien el procedimiento de consulta plena preveía ya la realización de consultas "ampliadas" en las que el Comité pudiera centrar la atención en la posibilidad de aliviar y corregir los problemas de balanza de pagos de los países en desarrollo con medidas que las partes contratantes pudieran adoptar para facilitar el incremento de los ingresos de exportación, en la Declaración de 1979 se reiteraba esa cuestión. Se ampliaba asimismo el alcance del examen de las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos para abarcar, además de las restricciones cuantitativas, todas las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos, se pedía la

110 Todos los Miembros pueden acogerse a las disposiciones del artículo XII.

111 Una característica particular de las normas relativas a la balanza de pagos es que las partes contratantes/Miembros están obligados a entablar "consultas detenidas" con el FMI, de conformidad con el artículo XV del GATT. Además de facilitar una evaluación de la situación y las perspectivas de la balanza de pagos del Miembro de que se trate, la opinión del Fondo suele adoptar la siguiente forma: "las restricciones no van más allá de la medida necesaria para salvaguardar la situación financiera exterior".

112 Es interesante leer lo que se dijo en el momento de la adopción de ese procedimiento simplificado: "A juicio de algunas delegaciones, tal vez no sea necesario en todos los casos examinar a fondo, cada dos años, la justificación financiera exterior de las restricciones, y una consulta puede convertirse en una formalidad cuya adecuada preparación exija una energía y una atención que no estén en proporción con su valor." (Documento L/3772/Rev.1).

pronta notificación del establecimiento o la intensificación de ese tipo de medidas, y se establecían las siguientes condiciones adicionales: i) dar preferencia a las medidas que perturbaran menos el comercio (es decir, medidas basadas en los precios); ii) presentar un calendario para la eliminación gradual de las restricciones; y iii) evitar la protección sectorial incidental.

Por último, en el curso de la Ronda Uruguay se mantuvieron abundantes debates sobre el fortalecimiento y el endurecimiento de las disposiciones, en relación especialmente con los siguientes aspectos: i) prescripciones en materia de notificación; ii) presentación de un calendario para la supresión de las restricciones; y iii) evitación de la utilización de restricciones cuantitativas; el "Entendimiento de 1994" refleja el consenso alcanzado. Además, el ESD se convirtió en el método último de observancia y, en caso de no poder alcanzarse consenso, servía de vía para que el Miembro de la OMC en cuestión suprimiera finalmente las medidas aplicadas por motivos de balanza de pagos.[113]

En el recuadro 20 se ofrecen dos estudios monográficos que sirven de ejemplo de cómo se utilizaron las disciplinas dimanantes de los principios y disposiciones sobre las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos para contribuir al proceso de integración en el sistema multilateral de comercio.

Recuadro 20: Eliminación gradual de las restricciones adoptadas por motivos de balanza de pagos por países en desarrollo: dos estudios monográficos

Indonesia

En 1967, a raíz de la adopción de un conjunto de medidas de estabilización tras un período de hiperinflación a mediados del decenio de 1960, Indonesia suprimió el régimen de licencias de importación aplicado a las materias primas[114] y abandonó un sistema de clasificación de los productos destinados a la importación en categorías separadas; sólo estaban prohibidas las importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas y las baldosas de cerámica. También se había suprimido un derecho adicional aplicado a las importaciones consolidado en el marco del GATT. En el momento de realizarse su consulta, los miembros del Comité "apreciaron el considerable esfuerzo realizado recientemente por el Gobierno de Indonesia para simplificar su complejo sistema restrictivo".[115]

Tras una política de estabilización que tuvo éxito, el aumento de la confianza en la rupia hizo posible las reformas de abril de 1970. En el momento de la consulta realizada en 1970, la moneda era plenamente convertible, se había revisado y simplificado la política de importación y el arancel medio había descendido del 64 por ciento al 58 por ciento. Un reducido número de importaciones (neumáticos, automóviles, motocicletas, aparatos de radio y televisión) estaban sujetas a prohibición condicional con el fin de proteger a las correspondientes ramas de producción nacional. Si no se cumplía una serie de condiciones en relación con la producción nacional (por ejemplo, en cuanto a volumen, calidad y precio), la prohibición podía anularse. Durante las consultas los Miembros "sugirieron que se consideraran otros métodos, con preferencia los basados en el mecanismo de precios, y que incluso los contingentes eran preferibles a una prohibición directa".[116] Si bien se aplicaba aún una serie de recargos, su número total había disminuido, y el sistema en su conjunto iba a experimentar una importante reforma cuando el Arancel de Indonesia pasó a la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas al año siguiente.[117]

113 Véase India – Restricciones cuantitativas a la importación de productos agrícolas, textiles e industriales, WT/DS90/R y WT/DS90/AB/R.

114 El régimen de licencias de importación ha sido normalmente el principal instrumento para aplicar restricciones cuantitativas; a menudo los regímenes de importación son muy complejos, con licencias establecidas en función de la industria o el usuario final.

115 Documento BOP/R/16, párrafo 18.

116 Documento BOP/R/51, de 20 de noviembre de 1970, párrafo 13.

117 *Ibid.*, párrafo 11.

En su siguiente consulta, celebrada en 1975 con arreglo al procedimiento simplificado, la declaración de Indonesia reflejaba que las ramas de producción nacional estaban protegidas principalmente por aranceles y recargos, sin que hubiera en vigor restricciones cuantitativas. Para 1979 el Comité tomó nota de que Indonesia había dejado de aplicar restricciones del comercio por motivos de balanza de pagos.[118]

Pakistán

En el caso del Pakistán, la eliminación de las restricciones cuantitativas fue muy gradual. Con anterioridad a 1959 todas las categorías de importaciones estaban sujetas a restricciones cuantitativas; "desde entonces la tendencia había sido mitigar las restricciones en el caso de las importaciones de determinados materiales básicos, bienes de consumo y unos cuantos productos agrícolas e industriales".[119] En las consultas de 1967 el representante del Gobierno confirmó que la principal característica de la política de importación del país desde 1960 había sido una tendencia a la liberalización, pasando de controles administrativos directos a instrumentos fiscales y monetarios. Se había simplificado el procedimiento de concesión de licencias y un gran número de artículos había vuelto a la lista de productos exentos.[120] Entretanto, el FMI comentó que el régimen de importación del Pakistán seguía siendo restrictivo y complejo.

En 1978 el Comité observó que, pese a las dificultades, el Pakistán había proseguido sus esfuerzos encaminados a la liberalización del comercio, iniciada en 1972, y acogió con satisfacción la intención de las autoridades de dicho país de proseguir la simplificación y racionalización de su régimen de comercio. Al señalar el entorno exterior, el Comité reconoció que una serie de factores externos, entre ellos las limitaciones de las importaciones con que se enfrentaban algunas exportaciones del Pakistán, afectaban a su balanza de pagos.[121]

En 1989 el Comité reconoció que el Pakistán seguía enfrentándose con dificultades de balanza de pagos que justificaban la imposición de medidas comerciales al amparo de la sección B del artículo XVIII. Los Miembros expresaron satisfacción por los cambios que habían tenido lugar en el régimen de importación del Pakistán desde 1983: en particular, el paso a un sistema de lista negativa, la disminución del número de productos cuya importación estaba restringida, la simplificación del sistema de importación y la racionalización de la estructura arancelaria. Un Miembro indicó que, aunque se había avanzado en la disminución de los obstáculos al comercio, seguía habiendo un gran número de productos cuya importación estaba prohibida o restringida.[122]

Se celebraron nuevas consultas en 1997 y 2000: en 1997 el Comité reconoció que el Pakistán se enfrentaba con un grave problema de balanza de pagos y expresó su satisfacción por el descenso de los aranceles y la reducción de los productos comprendidos en la lista negativa.[123] No obstante, se pidió una notificación más clara, de conformidad con el párrafo 11 del Entendimiento, y se cuestionó el recurso a restricciones cuantitativas cuando eran preferibles medidas basadas en los precios. En 2000, los Miembros apreciaron la decisión del Pakistán de aplicar su plan de eliminación gradual, a pesar de la fragilidad de la situación de su balanza de pagos.[124] De hecho, el Pakistán ultimó la eliminación de las restricciones aplicadas por motivos de balanza de pagos antes del plazo convenido (2002).[125]

118 Documento BOP/R/108, de 15 de noviembre de 1979.

119 Documento BOP/4/Rev.1.

120 Documento BOP/R/12, de 10 de agosto de 1967.

121 Documento BOP/R/98, de 13 de febrero de 1978.

122 Documento BOP/R/181, de 28 de abril de 1989, párrafo 8.

123 Documento BOP/R/27, de 15 de julio de 1997.

124 Documento BOP/R/56, de 22 de diciembre de 2000.

125 Véase GATT (1953), *International Trade*, página 89.

ii) Otras medidas no arancelarias

Como ya se ha dicho, las principales restricciones del comercio en vigor en los primeros tiempos del GATT eran los aranceles aduaneros y las restricciones cuantitativas impuestas al amparo del artículo XII y la sección B del artículo XVIII. No obstante, la Secretaría del GATT publicaba también cierta información sobre otros derechos y cargas. Esa información ilustra la función del GATT en el aumento de la transparencia en la esfera de las medidas no arancelarias. En un informe del GATT de 1953, por ejemplo, se observa una creciente tendencia a imponer cargas adicionales de diversos tipos a los productos importados.[126] Entre los diversos ejemplos de cambios introducidos con respecto a las cargas adicionales, en el informe se menciona la sustitución por la República Dominicana de un complicado sistema de cargas adicionales por un impuesto único del 23 por ciento. En un informe de 1995 se menciona, entre otras cosas, que Francia aumentó el impuesto de timbre aplicado en la aduana, del 2 al 3 por ciento, para obtener fondos destinados a subsidios familiares para los trabajadores agrícolas. En 1956, en otro informe de la Secretaría se indica que, en la esfera de las cargas a la importación, los cambios introducidos revelaban en la mayoría de los casos una tendencia al aumento de los tipos.

En la segunda mitad del decenio de 1950 se introdujo en los informes de la Secretaría del GATT sobre la evolución de la política comercial una sección en relación con las formalidades aduaneras. En el informe de 1956, por ejemplo, se examinan las formalidades consulares, los certificados de origen, las marcas de origen, la importación temporal, la valoración en aduana y el trato especial de las muestras de productos. En el informe se indica que las partes contratantes decidieron reafirmar su recomendación de que se suprimieran todas esas formalidades, pero que nueve partes contratantes seguían exigiendo normalmente facturas o visados consulares.

Las cinco primeras rondas del GATT se dedicaron principalmente a las reducciones arancelarias y prestaron muy poca atención a las medidas no arancelarias. La Ronda Kennedy, iniciada en 1963, fue primordialmente una negociación arancelaria, pero se abordaron algunas medidas no arancelarias. La inclusión de las medidas no arancelarias en las negociaciones tuvo lugar en una etapa temprana. En un intento de identificar las medidas no arancelarias existentes, las partes contratantes intercambiaron información sobre las medidas no arancelarias con que tropezaban en sus relaciones comerciales por medio de un sistema de notificación. Elaboraron una lista no exhaustiva que comprendía 18 medidas: cláusulas de salvaguardia, prácticas antidumping, valoración en aduana, políticas de contratación pública, comercio de Estado, ajustes fiscales en frontera, dumping y políticas de importación restrictivas con respecto al carbón, contingentes bilaterales, restricciones cuantitativas residuales, reglamentaciones sobre contenido nacional, gravámenes variables, reglamentos administrativos y técnicos, orientaciones administrativas, políticas comerciales aplicadas por filiales, garantías de importación, subvenciones, cargas fiscales internas, y el sistema de los Estados Unidos de valoración por galón de vino de las bebidas alcohólicas embotelladas importadas. Se estableció un grupo de trabajo para tratar de las medidas comprendidas en la lista y proseguir el proceso de identificación y la elaboración de los correspondientes acuerdos. En conjunto, los logros de la Ronda en esta esfera se limitaron a un código antidumping opcional, un acuerdo sobre el procedimiento en materia de precios de venta de los Estados Unidos, y las disposiciones sobre las empresas comerciales del Estado incluidas en el Protocolo de Adhesión de Polonia al GATT.[127] Una de las principales dificultades con que tropezaron las partes contratantes en la negociación fue la distinción entre cuestiones generales que podían someterse a disciplina mediante nuevas normas, y medidas sobre productos específicos u otras medidas particulares que requerían negociaciones bilaterales o multilaterales.

Poco después de la Ronda Kennedy se elaboró un catálogo de obstáculos no arancelarios sobre la base de una lista de medidas notificadas por los países exportadores.[128] Se establecieron cinco grupos de trabajo para examinar los problemas relacionados con los cinco temas siguientes: participación del Estado en el

[126] Véase GATT (1953), *International Trade*, página 89.

[127] Véase el documento LT/KR/A/1, de fecha 30 de junio de 1967.

[128] Era la primera vez que se publicaba un catálogo de medidas no arancelarias. La UNCTAD creó ulteriormente una amplia base de datos sobre las medidas no arancelarias.

comercio, trámites aduaneros y administrativos para la importación, normas, limitaciones específicas del comercio y gravámenes sobre las importaciones.

Una de las principales diferencias entre la Ronda Kennedy y la Ronda de Tokio fueron las amplias negociaciones que tuvieron lugar en esta última sobre las medidas no arancelarias. Los progresos logrados por los negociadores durante la Ronda de Tokio se consideraron uno de los principales logros de las negociaciones comerciales desde la creación del GATT. La identificación de las medidas no arancelarias que habían de abarcarse en las negociaciones se basó en el catálogo elaborado tras la Ronda Kennedy, actualizado después anualmente. Como se explicaba en la subsección 1, se negociaron cinco importantes acuerdos -los llamados códigos- en relación con las medidas no arancelarias. Esos códigos abarcaban, respectivamente, las subvenciones y los derechos compensatorios, la valoración en aduana, las compras del sector público, las normas y los procedimientos para el trámite de licencias. Además, se modificó el Código Antidumping, negociado inicialmente en el marco de la Ronda Kennedy. Se negociaron también disposiciones jurídicas con respecto a otras medidas no arancelarias en el contexto de otros diversos acuerdos. Se incluyeron disposiciones sobre medidas no arancelarias en el Código sobre el Comercio de Aeronaves Civiles, y los Acuerdos sobre la agricultura, el Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos y el Acuerdo de la Carne de Bovino. Sólo firmaron los Códigos un subconjunto de las aproximadamente 65 partes contratantes en desarrollo. En febrero de 1982 el número de países en desarrollo signatarios era: 15 en el caso del Código de Normas, 8 en el del Código de Subvenciones, 11 en el del Código de Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, 7 en el del Código de Valoración en Aduana, 9 en el del Código Antidumping y uno en el del Código sobre Compras del Sector Público. Como puede verse en el cuadro 13, el número de signatarios aumentó a lo largo de los años, tanto porque algunas partes contratantes ampliaron su participación a más Códigos como porque los países que se adhirieron entre los primeros años del decenio de 1980 y 1995 firmaron algunos Códigos. Asimismo, algunos países adquirieron la condición de observador con respecto a algunos de los Códigos.

Cuadro 13
Número de partes contratantes en desarrollo y partes contratantes desarrolladas signatarias de determinados Acuerdos de la Ronda de Tokio, 1982-1995

	En desarrollo		Desarrolladas	
	Feb. 82	Dic. 95	Feb. 82	Dic. 95 [a]
Normas	15	24	21	21
Compras del sector público	1	3	10	10
Subvenciones y medidas compensatorias	8	16	12	10
Valoración en aduana	7	25	11	11
Licencias de importación	11	19	12	11
Antidumping	9	17	11	10

[a] Los Estados Unidos denunciaron los Acuerdos sobre normas, subvenciones, licencias de importación y antidumping el 29 de febrero de 1995, tras entrar en funcionamiento los correspondientes nuevos Comités de la OMC.

Fuente: GATT (1982), Actividades del GATT en 1981, y GATT (1996), Actividades del GATT 1994-1995.

En la Parte A de la Declaración Ministerial de Punta del Este se establecía entre los objetivos de las negociaciones de la Ronda Uruguay la reducción y eliminación de las medidas y los obstáculos no arancelarios. El Grupo de Negociación sobre las Medidas no Arancelarias se centró en las medidas aplicadas a productos específicos no abarcadas por otros grupos de negociación, pero las negociaciones sobre las medidas no arancelarias fueron mucho más allá de las abarcadas por el Grupo de Negociación. En conjunto, las negociaciones de la Ronda Uruguay produjeron resultados sumamente amplios y detallados sobre las medidas no arancelarias. En primer lugar, 11 países en desarrollo Miembros contrajeron compromisos en materia de medidas no arancelarias en la Parte III de sus Listas. Esos compromisos abarcaban, entre otras cosas: la supresión de las prescripciones en materia de licencias de importación, la eliminación de las restricciones cuantitativas, la eliminación de las prescripciones en materia de licitación, la reforma de los sistemas de licencias de importación, la garantía de ausencia de restricciones cuantitativas y prohibiciones de las importaciones, y la eliminación gradual de

los contingentes arancelarios.[129] En segundo lugar, se revisaron los Códigos sobre obstáculos no arancelarios establecidos en la Ronda de Tokio. En tercer lugar, se llegó a otros acuerdos y se regularon las medidas no arancelarias en esferas como las de los servicios y la propiedad intelectual. En cuarto lugar, se estableció una serie de disposiciones de regulación de las medidas no arancelarias en los Acuerdos de la OMC, la Declaración Ministerial y otras declaraciones, los entendimientos y las recomendaciones. Las normas de la OMC abordaban las medidas no arancelarias por medio principalmente de disposiciones específicas de regulación de dichas medidas o prescripciones en materia de transparencia.

En la mayoría de los Acuerdos de la OMC pueden encontrarse disposiciones sobre medidas no arancelarias específicas. Se adoptó una serie de importantes disposiciones para disciplinar la utilización de medidas no arancelarias en el sector de la agricultura y en el de los textiles y el vestido. En el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido se disponía la eliminación gradual de todos los contingentes aplicados en el marco del AMF que restringían en los mercados de los países industriales las importaciones procedentes de los productores más competitivos.[130] En el Acuerdo sobre la Agricultura se exigía la sustitución de las medidas no arancelarias aplicables específicamente a la agricultura por aranceles que ofrecieran un nivel equivalente de protección y se prohibía la utilización de las medidas de restricción del comercio aplicables específicamente a la agricultura, excepto los aranceles. Muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, habían venido utilizando medidas no arancelarias, a veces conjuntamente con aranceles, para limitar o controlar las importaciones de productos agrícolas. La prohibición y arancelización de las medidas no arancelarias representaba un importante cambio de las normas comerciales relativas a la agricultura, principalmente por su contribución a una mayor transparencia. El que contribuyeran o no a la liberalización es una cuestión controvertida, cuya respuesta depende en gran medida de la evaluación que se haga del proceso de arancelización. Algunos expertos consideran que la Ronda Uruguay contribuyó en escasa medida a reducir los niveles de protección efectivos para los productos agrícolas en la mayoría de los países. Las principales excepciones fueron el Japón y otros países asiáticos de ingresos elevados, que mostraron pautas firmes de liberalización.[131] El Acuerdo sobre la Agricultura contenía también disposiciones encaminadas a la eliminación gradual de las subvenciones a la exportación y de determinadas medidas de ayuda interna. También en esta esfera fue más importante el marco que creó para una futura liberalización que la reducción real de las subvenciones a la que contribuyó, que fue considerada la principal aportación del Acuerdo sobre la Agricultura a la liberalización de los mercados agrícolas.

Otras importantes disposiciones adoptadas con miras a la eliminación o regulación de las medidas no arancelarias fueron las contenidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, que prohibían las limitaciones voluntarias de las exportaciones, los acuerdos de comercialización ordenada y cualesquiera otras medidas similares que afectaran a las importaciones y las exportaciones.[132] En el recuadro 21 *infra* se examinan las limitaciones voluntarias de las exportaciones. Como se explica más detalladamente a continuación, los Acuerdos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y sobre obstáculos técnicos al comercio imponían disciplinas con respecto a la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, y reglamentos técnicos, respectivamente. Otros Acuerdos de la OMC imponían o mejoraban las disciplinas en las siguientes esferas: utilización de medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, medidas antidumping (véase *infra*), valoración en aduana, inspección previa a la expedición, normas de origen, procedimientos para el trámite de licencias de importación, y subvenciones y medidas compensatorias. Además, se firmaron acuerdos plurilaterales sobre la contratación pública, el comercio de aeronaves civiles, los productos lácteos y la carne de bovino.

Un importante cambio con respecto a la Ronda de Tokio fue el principio del "todo único", con arreglo al cual todos los signatarios tenían que aceptar todos los Acuerdos y todos los documentos anexos. Los Miembros no tenían la posibilidad de no aceptar algunos acuerdos. Como se indica en la subsección 4 *infra*, en los nuevos acuerdos se incluyeron diversas disposiciones en materia de trato especial y

[129] Esos 11 países eran los siguientes: Arabia Saudita, Belice, el Camerún, China, Egipto, El Salvador, Indonesia, Malta, el Senegal, el Taipei Chino, y Trinidad y Tabago.

[130] Véase el recuadro 19.

[131] Véase, por ejemplo, Hathaway e Ingco (1996).

[132] Véase el examen del Acuerdo sobre Salvaguardias que se hace en la subsección 2 d).

diferenciado, pero esas disposiciones no dispensaban en la mayoría de los casos a los países en desarrollo de las principales disciplinas contenidas en los acuerdos. La realización de una evaluación de los efectos de la Ronda Uruguay en la utilización de medidas no arancelarias por los distintos Miembros sobrepasa, evidentemente, el ámbito del presente informe. No obstante, muchos expertos convendrían probablemente en que la adhesión obligatoria a todos los acuerdos introdujo disciplinas más rigurosas con respecto a la utilización de medidas no arancelarias por la mayoría, si no la totalidad, de los Miembros de la OMC.

Recuadro 21: Limitaciones voluntarias de las exportaciones

A partir de mediados del decenio de 1950 empezaron a surgir limitaciones voluntarias de las exportaciones en el marco de la política comercial de algunos países industriales (McClenehan, 1991). Ello coincidió con la reaparición del Japón como importante participante en el comercio internacional. Una limitación voluntaria de las exportaciones es un acuerdo, explícito o tácito, entre países exportadores y países importadores con arreglo al cual los primeros limitan "voluntariamente" la cantidad o el crecimiento de sus exportaciones. Ese tipo de acuerdos se conoce también por otros nombres, entre ellos el de "acuerdos de comercialización ordenada". Las limitaciones voluntarias de las exportaciones tienen el mismo efecto económico que un contingente. Son contrarias a algunas disposiciones del GATT, especialmente las de los artículos XI y XIII sobre los contingentes de exportación e importación.

Las limitaciones voluntarias de las exportaciones representaban un medio conveniente de proteger a las industrias con aranceles bajos de la competencia cada vez mayor de países de bajos costos, sin necesidad de que el país tuviera que presentar pruebas de daño grave o pagar una compensación, condiciones exigidas en el caso de la protección de salvaguardia prevista en el artículo XIX del GATT. Para los países exportadores esas limitaciones eran a menudo una alternativa más atractiva que otras medidas de restricción de las importaciones de que disponían los países importadores.

Muchas de las industrias en las que las limitaciones voluntarias de las exportaciones se convirtieron en restricciones predominantes fueron aquellas en las que el Japón, y después los "tigres" del Asia Oriental y otros países en desarrollo, adquirieron competitividad: textiles y vestido, calzado, hierro y acero, y vehículos automóviles. Las limitaciones voluntarias de las exportaciones se convirtieron en un importante rasgo del sistema de comercio internacional y alcanzaron su apogeo en los decenios de 1970 y 1980. Se podían considerar medidas de "salvaguardia" introducidas por la puerta falsa, no sujetas a ninguna forma de disciplina o supervisión internacional. Eran selectivas, y por tanto discriminatorias, y, como eran "voluntarias", no requerían compensación.

Tanto en la Ronda de Tokio como en la Ronda Uruguay se hicieron intentos de hacer frente a la proliferación de las limitaciones voluntarias de las exportaciones mediante la negociación de un acuerdo internacional sobre salvaguardias. En las negociaciones de la Ronda de Tokio no se logró un avance en forma de código de salvaguardias que viniera a unirse a los concluidos en la esfera de las medidas antidumping y las subvenciones y los derechos compensatorios. Las partes contratantes estaban divididas en una serie de cuestiones, entre ellas la aplicación no discriminatoria de las salvaguardias, la vigilancia, la solución de diferencias, la definición de "daño grave" y las cuestiones de reajuste estructural (Jackson, 1997). Sólo pudieron convenir en seguir negociando. Se dejó, pues, a la Ronda Uruguay ultimar las negociaciones y establecer el Acuerdo sobre Salvaguardias, en el que se disponía la eliminación gradual de las limitaciones voluntarias de las exportaciones, los acuerdos de comercialización ordenada y las medidas similares vigentes con respecto tanto a las exportaciones como a las importaciones.

¿Por qué no consideraban ya los países necesarias esas medidas extralegales? La disponibilidad de un nuevo acuerdo multilateral sobre salvaguardias era, sin duda, un factor clave, pero había también una serie de factores económicos que contribuyeron a la desaparición de las limitaciones voluntarias de las exportaciones. En el caso del calzado, los países industriales suprimieron las limitaciones porque las

consideraban superfluas (el efecto en el empleo previsto no se había materializado) o ineficaces (los principales exportadores mantuvieron su cuota de mercado durante el auge de las restricciones), o porque la industria pudo ajustarse (véase Hamilton et al., 1992). Algunos de esos factores influyeron también en la desaparición de las limitaciones impuestas por los Estados Unidos con respecto a los automóviles japoneses: los tres grandes fabricantes de automóviles estadounidenses se recuperaron (o se ajustaron satisfactoriamente) tras la recesión de principios del decenio de 1980 y los fabricantes japoneses eludieron la posibilidad de futuras restricciones del comercio mediante el establecimiento de fábricas en los Estados Unidos. Por último, hay que tener en cuenta el costo económico de las propias medidas. Los estudios económicos realizados sobre las limitaciones voluntarias de las exportaciones parecen indicar que imponían un elevado costo a los consumidores; parte de los beneficios se transfería a los exportadores (como rentas contingentarias) y parte a la industria nacional competidora de las importaciones (véase, por ejemplo, Berry y otros, 1999).

El sistema multilateral de comercio resolvió satisfactoriamente el importante problema que planteaban las limitaciones voluntarias de las exportaciones. Esas medidas se aplicaban al margen del sistema multilateral de comercio basado en normas, imponían un elevado costo a los consumidores de los países importadores y, al ir dirigidas a algunas de las exportaciones fundamentales de los países en desarrollo, tenían también un importante efecto contrario al desarrollo.

Los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias

Cuando difieren de un país a otro, las medidas técnicas pueden representar importantes obstáculos al comercio, simplemente porque a los exportadores les resulta costoso obtener información precisa y actualizada sobre las medidas técnicas vigentes en el extranjero y sobre los procedimientos de evaluación de la conformidad conexos. También pueden obstaculizar el comercio si la adaptación a las medidas técnicas extranjeras entraña un costo elevado. En este último caso, las medidas técnicas – al igual que los aranceles – pueden traer consigo la discriminación entre los productos procedentes del extranjero y los productos nacionales; no obstante, aunque los aranceles tienen claramente por objeto y efecto establecer una discriminación, en la práctica puede resultar bastante difícil determinar el objeto y efecto de las medidas técnicas. Es cierto que estas medidas pueden estar destinadas a corregir disfunciones del mercado como asimetrías de la información o externalidades de red, y que unas normas bien concebidas pueden desempeñar un importante papel a la hora de garantizar el buen funcionamiento de los mercados. Sin embargo, es también probable que las medidas técnicas afecten al resultado de las transacciones internacionales y, por ende, al comercio. Cuando persiguen ese fin, es decir, cuando se utilizan como un medio de proteccionismo "encubierto", estarán en conflicto con los principios del sistema multilateral de comercio, al que se le plantea el problema de encontrar formas de distinguir entre las medidas legítimas y las que no lo son.

Es difícil medir la incidencia real de las medidas técnicas, y más aún sus efectos en el comercio. Los cómputos de líneas arancelarias afectadas por medidas técnicas que se han compilado en relación con varios mercados indican que la parte de las importaciones abarcada por medidas técnicas oscila, en los niveles más altos, entre aproximadamente la mitad de las importaciones totales en el caso del Brasil y en torno a una tercera parte en el caso de los Estados Unidos y China. En cambio, sólo es del 2 por ciento en el caso del Japón y menos del 1 por ciento en el de la UE.[133]

Como se ha dicho más arriba, en la Ronda Uruguay se celebraron negociaciones con vistas a mejorar, aclarar o ampliar los acuerdos negociados en la Ronda de Tokio. En ese contexto, también fue objeto de negociación el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Ronda de Tokio. El acuerdo modernizado se basó en gran medida en esa versión anterior, pero el alcance fue modificado.[134] El

[133] Esta información se basa en datos del Sistema de Análisis e Información Comerciales de la UNCTAD (TRAINS). Véase en OMC (2005) una descripción más detallada de los datos correspondientes y sus limitaciones.

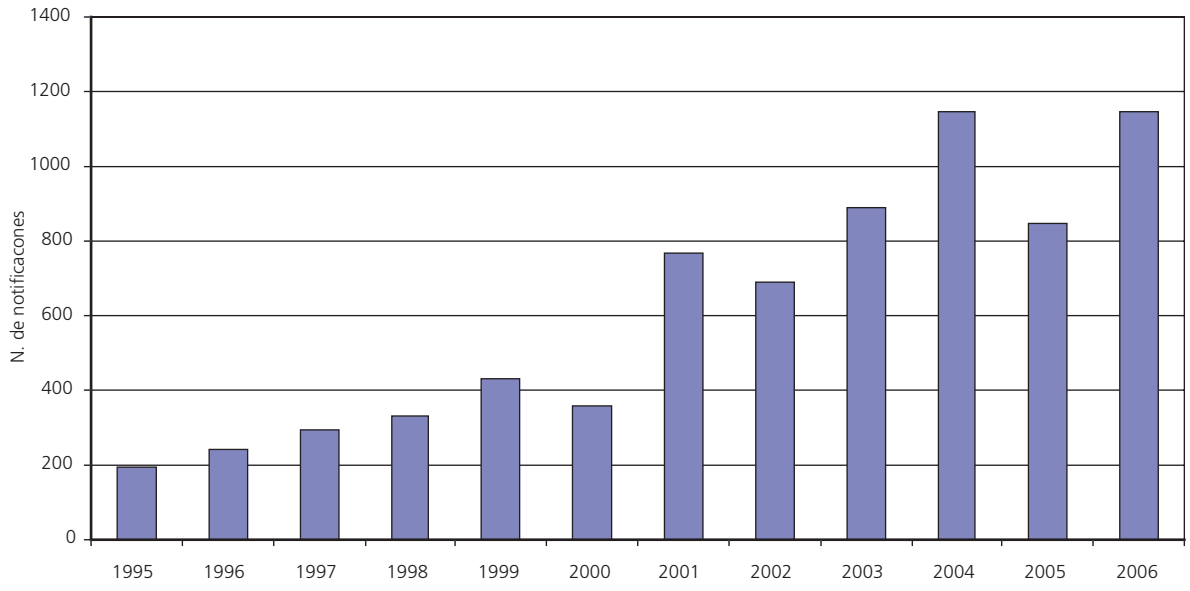
[134] Véase el análisis de la sección IVG.

Acuerdo OTC de la Ronda Uruguay abarca los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad y se aplica a un amplio abanico de instituciones y sistemas locales, nacionales, regionales e internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. En él se reconoce que los gobiernos utilizan los reglamentos técnicos para alcanzar objetivos legítimos como los imperativos de la seguridad nacional, la prevención de prácticas que puedan inducir a error y la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal o del medio ambiente. Pero no deben elaborarse, adoptarse o aplicarse reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no deben restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar uno o varios objetivos legítimos.

Con objeto de aumentar la transparencia en la utilización de las medidas técnicas, en el Acuerdo OTC se exige a los Miembros que notifiquen a la Secretaría las medidas correspondientes.[135] En este aspecto concreto, el Acuerdo OTC de la Ronda Uruguay va más allá que su predecesor. Por ejemplo, se han ampliado las funciones de los servicios nacionales de información sobre las medidas relacionadas con los OTC y, en los casos en que existe más de un servicio nacional de información, los Miembros están obligados a ayudar a los demás Miembros a localizar el servicio competente. Cuando así se les pide, los Miembros deben proporcionar los documentos pertinentes con respecto a las medidas nacionales relacionadas con los OTC, y en el Acuerdo OTC de la Ronda Uruguay se incorpora además la posibilidad de pedir a los países desarrollados Miembros que faciliten traducciones, en español, francés o inglés, de esos documentos.[136]

En el gráfico 5 que figura *infra* se muestra el número de notificaciones sobre obstáculos técnicos al comercio recibidas por la Secretaría desde 1995. Estas notificaciones aumentaron considerablemente tras la conclusión de la Ronda Uruguay, disminuyeron a continuación y parecen estar siguiendo una tendencia alcista en los últimos años.

Gráfico 5
Número total de notificaciones sobre MSF distribuidas desde 1995



Fuente: Secretaría de la OMC.

Se consideró que los textos jurídicos del GATT y el Acuerdo OTC de la Ronda de Tokio no abordaban satisfactoriamente las medidas sanitarias y fitosanitarias, por lo que en la Declaración de Punta del Este se pidió que este último tema se negociara por separado. El resultado fue el Acuerdo MSF, que

[135] Véanse los párrafos 9.2 y 10.1 del artículo 2, el párrafo 2 del artículo 3, el párrafo 7.1 del artículo 5 y el párrafo 2 del artículo 7 del Acuerdo OTC.

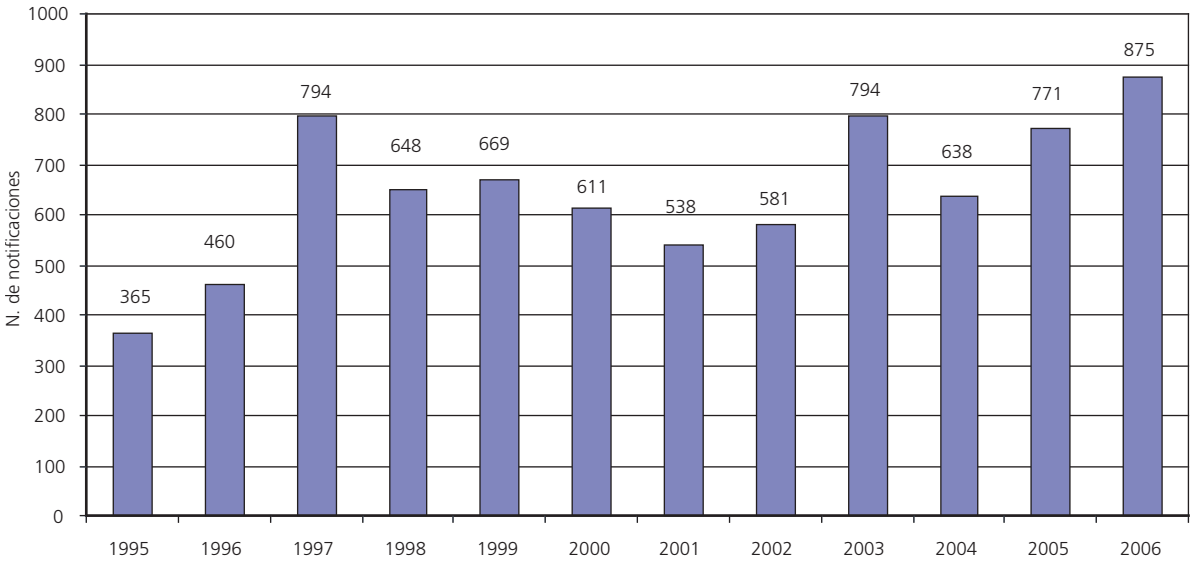
[136] Párrafo 5 del artículo 10 del Acuerdo OTC.

abarca todas las medidas cuyo objetivo es la protección de la salud humana o animal contra los riesgos transmitidos por los alimentos; la protección de la salud humana contra las enfermedades propagadas por animales o vegetales; la protección de los animales y los vegetales contra plagas o enfermedades o la prevención o limitación de otros daños causados a un país por la entrada, radicación o propagación de plagas. El Acuerdo OTC, por su parte, abarca todos los reglamentos técnicos, las normas voluntarias y los procedimientos de evaluación de la conformidad para determinar que se cumplen esos reglamentos o normas, excepto cuando se trata de medidas sanitarias o fitosanitarias en el sentido en que éstas se definen en el Acuerdo MSF. En consecuencia, es el tipo de medida el que determina si una medida concreta está o no comprendida en el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC, en tanto que lo pertinente para determinar si una medida está sujeta al Acuerdo MSF es su objetivo. La mayoría de las prescripciones en materia de etiquetado, declaraciones de propiedades nutricionales y preocupaciones en materia de nutrición, así como los reglamentos relativos a la calidad y al envasado, no se consideran por lo general medidas sanitarias o fitosanitarias y por consiguiente están normalmente sujetos al Acuerdo OTC.

Hay algunos elementos comunes a los dos Acuerdos, como la obligación básica de no discriminación y prescripciones similares en cuanto a la notificación previa de las medidas propuestas y el establecimiento de oficinas de información ("Servicios de información"). No obstante, muchas de las normas sustantivas son distintas. Por ejemplo, ambos Acuerdos promueven la utilización de normas internacionales. Sin embargo, en el Acuerdo MSF se requieren argumentos científicos derivados de una evaluación de los posibles riesgos para la salud para justificar la elección de normas más estrictas que las propugnadas por las instituciones internacionales de normalización. Además, los gobiernos sólo pueden imponer medidas sanitarias o fitosanitarias en cuanto sean necesarias para proteger la vida y la salud de las personas o de los animales o para preservar los vegetales, sobre la base de información científica. Con arreglo al Acuerdo OTC, los Miembros de la OMC pueden apartarse de las normas internacionales cuando consideran que éstas son un medio ineficaz o inapropiado para el logro de un objetivo legítimo, por ejemplo, a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales. Los testimonios científicos pueden ser pertinentes, según el objetivo legítimo concreto que se persiga y el motivo concreto por el que un Miembro se haya apartado de una norma internacional.

En el gráfico 6 se indica la evolución a lo largo del tiempo del número de notificaciones distribuidas. A diferencia de las notificaciones sobre OTC, las notificaciones sobre MSF han aumentado a un ritmo bastante regular, hasta alcanzar su máxima cota en los últimos años.

Gráfico 6
Número total de notificaciones sobre OTC desde 1995



Fuente: OMC (2007), Duodécimo examen anual de la aplicación y el funcionamiento del Acuerdo OTC, documento G/TBT/21/Rev.1.

Aunque las prescripciones en materia de notificación contribuyeron a reducir los costos vinculados a la información sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias en los mercados de exportación, los países en desarrollo siguieron teniendo problemas para aplicar las medidas en cuestión, incluso las normas internacionales establecidas por las instituciones citadas expresamente en el Acuerdo MSF.[137] Se tomó cada vez mayor conciencia de que los países en desarrollo necesitan asistencia a fin de mejorar sus conocimientos técnicos y su capacidad de aplicación de las normas sanitarias y fitosanitarias, en particular para los productos agropecuarios destinados a los mercados internacionales.

En la Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Doha en noviembre de 2001, los jefes ejecutivos de la FAO, la OIE, el Banco Mundial, la OMS y la OMC hicieron público un comunicado conjunto en el que se comprometían a que sus instituciones explorasen nuevos mecanismos técnicos y financieros de coordinación y de movilización de recursos para ayudar a los países en desarrollo en el establecimiento y aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias apropiadas. Esto llevó a la creación del Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC), un mecanismo de financiación y coordinación que ofrece ayuda financiera a los países en desarrollo que tratan de cumplir las normas sanitarias y fitosanitarias internacionales y de ese modo lograr el acceso a los mercados o mantenerlo. Ofrece asimismo un foro para el diálogo sobre cuestiones relativas a la asistencia técnica en la esfera sanitaria y fitosanitaria entre las cinco organizaciones asociadas y los donantes interesados.

Por lo tanto, el sistema multilateral de comercio cuenta en la actualidad con dos acuerdos en los que se abordan expresamente las medidas no arancelarias de carácter técnico, a saber, el Acuerdo OTC y el Acuerdo MSF. Ambos textos jurídicos proporcionan a los Miembros orientación sobre cómo distinguir entre las medidas legítimas y las que son contrarias al espíritu de la colaboración multilateral en cuestiones de comercio. Las prescripciones en materia de transparencia establecidas en esos Acuerdos han contribuido a reducir los costos asociados a la obtención de información acerca de las medidas técnicas, lo cual posiblemente haya tenido un efecto favorable en las corrientes comerciales. Con el FANFC, el sistema se ha dotado de un mecanismo en el que las instituciones internacionales pertinentes y los países donantes colaboran con objeto de prestar asistencia técnica a los Miembros de la OMC que tropiezan con dificultades en la aplicación de las normas internacionales u otras normas vigentes en los mercados de exportación.

Medidas antidumping

En la sección C del presente informe se describen las medidas comerciales especiales como instrumentos de protección temporal necesarios en un acuerdo comercial para que los países puedan comprometerse a una mayor liberalización. Las medidas comerciales especiales permiten que un país llegue a una transacción entre protección a corto plazo y un compromiso a largo plazo de apertura del mercado. En la medida en que existe esa transacción, tal vez tenga sentido examinar algunos aspectos de la utilización de esos recursos comerciales en el sistema de comercio – su crecimiento y expansión, y los intentos de frenar su utilización mediante cambios de las normas multilaterales – en la presente sección sobre las medidas no arancelarias. Y desde el momento en que, como se indica en la sección C del presente informe, los países tienen una preferencia declarada por la utilización de medidas antidumping, lo que reduce el número de salvaguardias o medidas compensatorias, es importante no descuidar el examen de esas medidas.

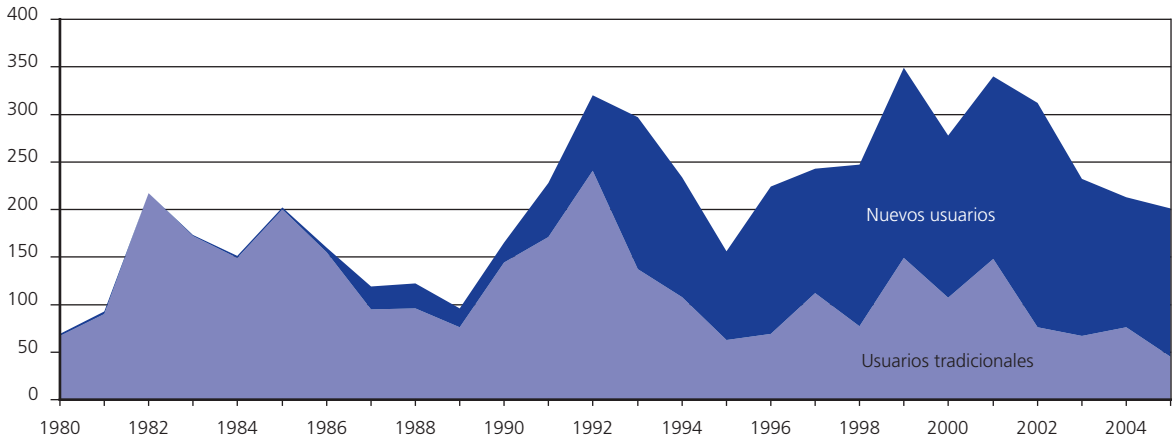
El historial de las medidas antidumping se remonta a épocas anteriores al de otras medidas comerciales especiales. La primera legislación antidumping se adoptó en 1904 en el Canadá y fue seguida poco después por la de Australia en 1906. Los Estados Unidos promulgaron su legislación antidumping en 1916 y 1921.

La norma multilateral inicial en materia antidumping figura en el artículo VI del GATT. Permite a una parte contratante percibir un derecho sobre un producto objeto de dumping que cause o amenace causar un daño importante a una rama de producción existente. En sus 30 ó 40 primeros años de funcionamiento (hasta los dos últimos decenios del siglo XX) la mayoría de las medidas antidumping estaba circunscrita a un pequeño grupo de partes contratantes del GATT: los Estados Unidos, el Canadá, Australia y las CE.

[137] Véase el análisis de la subsección 7.

A mediados del decenio de 1980 las medidas antidumping empezaron a extenderse más allá de los usuarios tradicionales y a llegar a muchos países en desarrollo (véase Miranda y otros, 1998; Zanardi, 2004; Prusa, 2005). En el gráfico 7 se da una indicación de las principales tendencias. En primer lugar, el número total de iniciaciones de acciones antidumping ha seguido creciendo durante los dos decenios transcurridos a partir de 1980. El ritmo de crecimiento anual es del 8 por ciento, superior a la tasa de expansión global del comercio de mercancías durante el mismo período, que ha sido del 5 por ciento. En segundo lugar, las iniciaciones de acciones antidumping por los usuarios predominantes históricamente (Australia, el Canadá, las CE y los Estados Unidos), que representaban una mayoría abrumadora durante el decenio de 1980, han ido disminuyendo en el último decenio. En tercer lugar, los nuevos usuarios de esos recursos (principalmente países en desarrollo como la Argentina, el Brasil, la India y México) han tenido una gran actividad en esa esfera y han sido responsables de gran parte del crecimiento de las acciones antidumping desde mediados del decenio de 1990. Los nuevos usuarios inician reclamaciones antidumping con mayor intensidad (con una frecuencia 15 a 20 veces mayor por dólar de importaciones) que los usuarios predominantes históricamente, como los Estados Unidos y las CE (Prusa, 2005). Por último, es cada vez más frecuente que las acciones antidumping de países en desarrollo vayan dirigidas a otros países en desarrollo. En el período 1995-2001 alrededor de dos terceras partes de las iniciaciones de acciones antidumping y de las medidas antidumping de países en desarrollo fueron dirigidas contra otros países en desarrollo (véase Zanardi, 2004).[138]

Gráfico 7
Cómputo de las iniciaciones de investigaciones antidumping, 1980-2005
(Número de iniciaciones)



Nota: Entre los usuarios tradicionales están Australia, el Canadá, las CE y los Estados Unidos.
Fuente: Prusa (2005) y Secretaría de la OMC.

Las explicaciones ofrecidas con respecto a esa tendencia son abundantes. Algunos atribuyen la principal función a la reducción mundial de los instrumentos de protección tradicionales (es decir, los aranceles) y al uso de medidas antidumping como eficaz sustituto (Tharakan, 1995). Otros han buscado la explicación en las sucesivas rondas de negociaciones multilaterales encaminadas a elaborar un código antidumping, que culminaron en el todo único de la Ronda Uruguay, que contribuyó a difundir la adopción de leyes antidumping en todo el mundo (Zanardi, 2004). Y existe el argumento de que las medidas antidumping son un instrumento necesario para los países que emprenden la liberalización del comercio. Finger y Nogues (2006) han señalado las experiencias de América Latina en materia de reforma comercial durante los últimos años del decenio de 1980 y el decenio de 1990. Países como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y el Perú experimentaron un proceso de reforma económica a menudo difícil, que incluía la liberalización de sus regímenes de comercio. Sus gobiernos establecieron y administraron medidas comerciales especiales en el marco de esa liberalización. En muchos casos, y no siempre sin dificultad, esos instrumentos permitieron a los países mantener el impulso de apertura al comercio

[138] Zanardi (2004) establece una distinción entre países "en desarrollo" y "economías en transición". Como muchos países de este último grupo suelen tratarse o clasificarse como países en desarrollo en el contexto de la OMC, se han agrupado con los países en desarrollo a efectos del cálculo.

internacional. Fue en ese período de finales del decenio de 1980 y principios del de 1990 cuando, no por casualidad, esos países empezaron a aparecer como nuevos usuarios de las medidas antidumping. Es un recordatorio valioso de que esas tendencias de las iniciaciones de acciones antidumping y de las medidas antidumping, por útiles que puedan ser, sólo reflejan parte de la realidad, ya que tal vez sean parte del precio que hay que pagar por una transición satisfactoria a un comercio más libre.

La idea de que en los acuerdos comerciales son necesarias las medidas comerciales especiales constituye el reconocimiento de que se llega a una transacción entre el proteccionismo a corto plazo y los beneficios a más largo plazo de la obtención de apoyo político para la liberalización del comercio. Pero ello no significa que esos costos a corto plazo sean insignificantes. Existe abundante y buena información sobre la frecuencia de las iniciaciones de acciones antidumping y la adopción de medidas antidumping, pero los datos sobre el costo económico de las medidas antidumping son mucho más escasos. Sin embargo, en algunos estudios se indica que representan una gran parte del costo en bienestar de las restricciones comerciales. Por ejemplo, según un cálculo, el costo de los derechos antidumping y los derechos compensatorios para la economía de los Estados Unidos ha sido de unos 4.000 millones de dólares (dólares de 1993) anuales, costo sólo superado por el impuesto por las restricciones adoptadas al amparo del Acuerdo Multifibras (Gallaway y otros, 1999).

El reto fundamental para el sistema de comercio internacional es asegurarse de que los beneficios que se espera obtener de la inclusión de medidas comerciales especiales, como las medidas antidumping, en los acuerdos comerciales no se vean anulados por el costo muy real e inmediato de las medidas. Si el proteccionismo a corto plazo resultante de las medidas comerciales especiales es realmente uno de los progenitores de un sistema de comercio liberal, es preciso asegurarse de que no devore a su prole.

Así pues, en el GATT/OMC ha habido frecuentes intentos de aclarar o fortalecer las normas antidumping. Tras el primer decenio de vigencia del GATT, aquellos que eran blanco frecuente de medidas antidumping empezaron a preguntarse si la aplicación de esas medidas no creaba nuevos obstáculos al comercio (Jackson, 1997). Ello condujo a la celebración de negociaciones durante la Ronda Kennedy para elaborar normas con respecto a la aplicación del artículo VI, con objeto de que esa aplicación tuviera "mayor uniformidad y certeza". Aunque la Ronda terminó con un nuevo código antidumping, la continuación de los problemas o frustraciones resultantes de la aplicación de medidas antidumping, y los intentos de frenarlas mediante modificaciones de las normas, han hecho que en todas las rondas de negociaciones comerciales multilaterales siguientes – la Ronda de Tokio, la Ronda Uruguay y la Ronda de Doha – se hayan incluido siempre negociaciones sobre las normas antidumping. Así se llegó a un nuevo código antidumping en la Ronda de Tokio y al actual Acuerdo Antidumping (Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994) en la Ronda Uruguay.

En todas esas rondas de negociaciones, al elaborar las normas antidumping se han abordado prácticamente todos sus aspectos: determinación de la existencia de dumping, definición del daño importante y la rama de producción nacional, causalidad, explicación del procedimiento para iniciar una acción, realización de la investigación, pruebas, duración de la medida, exámenes de las medidas, etc.

En la actual Ronda de Doha prosigue ese proceso, ya que las negociaciones convenidas están encaminadas a aclarar y mejorar las normas antidumping existentes. Se han presentado propuestas sobre una serie de cuestiones específicas: determinaciones de la existencia de daño/relación causal, norma del derecho inferior, interés público, transparencia y debidas garantías procesales, exámenes intermedios, extinción, fijación de los derechos, elusión, utilización de los hechos de que se tenga conocimiento, examen limitado a cierto número de exportadores y derechos aplicados a todos los demás, solución de diferencias, definición de importaciones objeto de dumping, partes afiliadas, producto considerado, e iniciación y conclusión de las investigaciones.

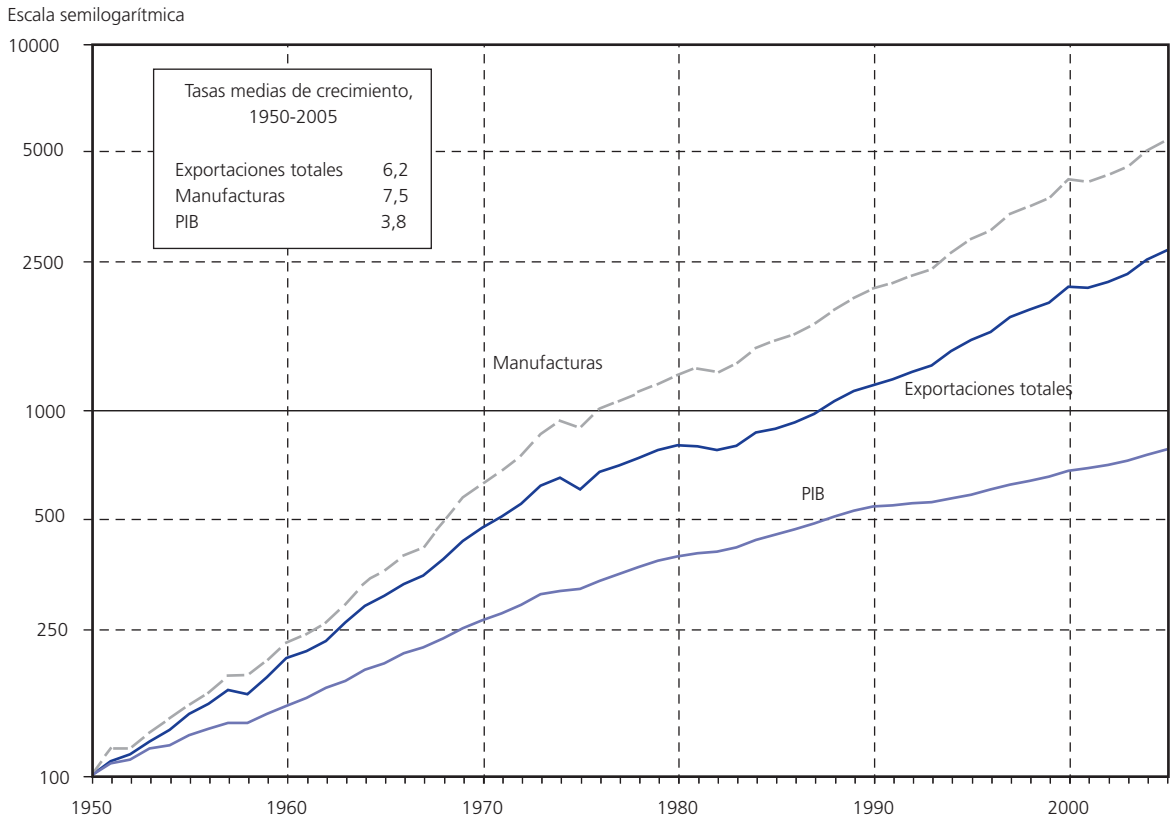
Dado el perdurable atractivo de las medidas antidumping, es poco probable que, aunque las negociaciones tengan un resultado satisfactorio que dé lugar a "mejores disciplinas", ello cause una alteración fundamental de la preferencia de los países por la utilización de medidas antidumping. Deardorff y Stern (2005) han analizado varias explicaciones posibles del fuerte atractivo de las medidas antidumping. Constituyen un medio

de protección contra incrementos súbitos de las importaciones más fuerte y centrado que las salvaguardias permitidas en el marco del GATT. El concepto "antidumping" formaliza un significado de "comercio desleal" que tiene eco en la opinión pública. Por ahora, y en un futuro previsible, las medidas antidumping seguirán siendo probablemente para muchos Miembros de la OMC las medidas de ajuste comercial por defecto.

d) Contribución del GATT/OMC al crecimiento del comercio mundial

Desde 1950 el volumen del comercio mundial se ha multiplicado con creces por 27 (véase el gráfico 8). Este crecimiento ha triplicado el del PIB mundial, que se multiplicó por ocho durante el mismo período.

Gráfico 8
Exportaciones mundiales de mercancías y PIB, 1950-2005
(Índice utilizado para los volúmenes: 1950=100)



Fuente: OMC, Estadísticas del comercio internacional..

La expansión del comercio fue mucho mayor en el caso de las manufacturas que en el de los productos agrícolas o los combustibles y los productos de las industrias extractivas (véase el cuadro 14). El crecimiento del comercio de manufacturas (7,5 por ciento anual) duplicó con creces el del comercio de productos agrícolas (3,6 por ciento anual).

Cuadro 14
Crecimiento del comercio, por sectores, 1950-2005

Sector	Crecimiento medio anual (en porcentaje)
Productos agropecuarios	3,6
Combustibles y productos de las industrias extractivas	4,2
Manufacturas	7,5

Fuente: OMC (2006), Estadísticas del Comercio Internacional, 2006.

Este aumento del comercio internacional no tiene precedentes históricos. Para ponerlo en perspectiva, entre 1870 y el comienzo de la primera guerra mundial, período que se ha descrito a veces como la primera oleada de globalización (Baldwin y Martin, 1999), el crecimiento del volumen de comercio fue la mitad del registrado en el período que comenzó en 1950 (véase el cuadro 15). La diferencia entre el ritmo de expansión del comercio en la primera oleada de globalización y en el período posterior a

la guerra subsiste incluso si se tiene en cuenta el mayor crecimiento del PIB en este último período. Sobre la base de los datos de Maddison (2001), la relación comercio/PIB a escala mundial aumentó del 4,6 por ciento en 1870 al 7,9 por ciento en 1913.[139] Esa relación ha aumentado mucho más en la segunda oleada de globalización, hasta alcanzar el 19,4 por ciento en 2005, lo que confirma que el crecimiento del comercio en este período superó la expansión registrada en el anterior período de globalización.

Cuadro 15
Exportaciones mundiales y PIB mundial, 1870-2005
(En miles de millones de dólares constantes de 1990)

Concepto	1870	1913	Crecimiento anual: 1870-1913	1950	1998	2005	Crecimiento anual: 1950-2005
Exportaciones	50,3	212,4	3,4%	296	5817	8043	6,2%
PIB	1'102	2'705	2,1%	5'336	33'726	41'456	3,8%
Comercio/PIB	4,6%	7,9%		5,5%	17,2%	19,4%	

Nota: Las cifras de las dos últimas columnas no provienen de los datos de Maddison. Las de la última columna proceden de las Estadísticas del Comercio Internacional, 2005, y se utilizaron para calcular las exportaciones mundiales y el PIB mundial correspondientes a 2005 (en precios de 1990).

Fuente: Maddison (2001), cuadros B-18 y F-3, y cálculos propios.

Se dan a menudo varias razones para explicar esta expansión del comercio mundial. En primer lugar, el cambio tecnológico, que redujo considerablemente el costo del transporte y las comunicaciones. Una segunda razón es la adopción de políticas comerciales más liberales. Una tercera se refiere a cambios de la organización económica tales como la especialización vertical, inducidos tal vez tanto por el cambio tecnológico como por la apertura de los mercados.[140] Ahora bien, la liberalización de los regímenes de comercio puede tener lugar a nivel unilateral, bilateral, regional o multilateral. La cuestión fundamental que se aborda en la presente subsección es la vinculación existente entre la expansión del comercio en el período posterior a la guerra y la liberalización inducida por la OMC.

Existe actualmente una literatura cada vez más extensa sobre el tema de la contribución del sistema multilateral de comercio a la expansión del comercio después de la guerra. Se han abordado dos interrogantes principales. En primer lugar, ¿incrementa el comercio el GATT/OMC por conducto de sus rondas de negociaciones, o por el hecho de que los países se conviertan en miembros de la Organización? En segundo lugar, como dos de las principales funciones del GATT/OMC son establecer normas sobre el comercio internacional y resolver las diferencias entre sus Miembros, ¿en qué medida se ha traducido esa labor en una mayor estabilidad del comercio de sus Miembros? Esa extensa literatura puede proporcionar varias respuestas. En primer lugar, existen pruebas econométricas de que el GATT/OMC ha contribuido en parte a esa expansión del comercio mundial. Los efectos del sistema multilateral en la expansión del comercio fueron importantes en el caso de los países desarrollados y los productos industriales. También parece haber sido importante la labor del GATT/OMC de ayudar a los Miembros que no mantenían previamente relaciones comerciales a empezar a comerciar entre sí. Hay estudios contradictorios sobre la repercusión de la pertenencia al GATT/OMC en la reducción de la volatilidad del comercio de un país.

El GATT realizó las tres primeras rondas de negociaciones arancelarias en un período relativamente breve: cuatro años, 1947-1951. Irwin (1995) estimaba que esas primeras rondas de negociaciones del GATT no produjeron una rápida liberalización del comercio mundial, no obstante lo cual reconocía que en esos primeros tiempos el GATT había logrado de las partes contratantes compromisos en materia de reducciones arancelarias que les impidieron establecer aranceles más elevados cuando en el decenio de 1950 se desmantelaron los contingentes de importación y los controles de divisas.

139 Maddison (2001), cuadro F-5, página 363.

140 Véase Yi (2003). La especialización vertical conduce a que los países se especialicen en determinadas etapas del proceso de producción de un artículo. Esa especialización requiere que se produzca mucho más comercio de las partes y componentes por unidad de producción del producto acabado. En efecto, la producción pasa a ser una actividad que requiere una intensidad de comercio mucho mayor.

El trabajo de Andrew Rose (2004a) fue considerablemente más allá del examen del primer decenio del GATT. Fue el primer estudio econométrico sobre los efectos del sistema multilateral en el comercio mundial (con utilización de un modelo de gravedad). El modelo de gravedad predice que el volumen del comercio entre dos países cualesquiera estará relacionado positivamente con la magnitud de sus economías (medida generalmente en términos de PIB) y relacionado negativamente con los costos del comercio entre ellos.[141] Estos costos del comercio están representados generalmente por las características geográficas de los países, como la distancia entre ellos, el que tengan litorales o no, el que tengan fronteras comunes, etc., así como por los obstáculos de política. El modelo de gravedad predice que, en ausencia de reducciones en los costos comerciales o los obstáculos de política, el comercio bilateral debe crecer a un ritmo igual a la suma de las tasas de crecimiento del PIB de los interlocutores. Puesto que el comercio mundial se ha expandido mucho más rápido, esto sugiere que la liberalización comercial y el costo de las reducciones comerciales fueron importantes en el período de la posguerra. Pero, para sorpresa general, la conclusión del estudio de Rose, que comprendía unos 178 países y abarcaba el período comprendido entre 1948 y 1999, fue que había pocas pruebas de que el comercio de los países que se adherían al GATT/OMC experimentara un aumento importante desde el punto de vista estadístico.

En un trabajo posterior de Rose (2004b) se aducía que ello era debido a que la adhesión al GATT/OMC no daba lugar a una importante liberalización del comercio por parte de sus Miembros. No obstante, como muestra el examen realizado en las subsecciones 2 a) y b) *supra*, es esencial distinguir entre liberalización por los países desarrollados y por los países en desarrollo. Los países desarrollados se comprometieron a realizar reducciones sustantivas de los aranceles en las diversas rondas de negociaciones multilaterales: alrededor de una quinta parte en la Ronda de Ginebra; un tercio en la Ronda Kennedy; otro tercio en la Ronda de Tokio; y el 40 por ciento en la Ronda Uruguay. Por otro lado, hay pocas pruebas de que los países en desarrollo contrajeran un compromiso de liberalización del comercio tan importante en el marco del GATT. Si se ignoran esas diferencias y se engloba a todos los miembros del GATT, se puede llegar a la conclusión de que la pertenencia al GATT/OMC no conllevaba cambios importantes de la política comercial.

Dado el carácter paradójico de los resultados, la conclusión de que la pertenencia al GATT/OMC no tenía repercusión en el comercio fue rápidamente impugnada.[142] Subramanian y Wei (2007) concluyeron que la pertenencia al GATT o la OMC tenía un efecto extraordinariamente positivo, aunque desigual, en el comercio. Dichos autores explican esa desigualdad de los efectos en el comercio como un reflejo tanto de la historia como del diseño del sistema multilateral de comercio. En primer lugar, había poca liberalización, o la había en menor medida, en los países Miembros en desarrollo, en comparación con los países industrializados debido al trato especial y diferenciado. Sin embargo, la situación puede ser diferente en el caso de los países en desarrollo que se han adherido a la institución desde el establecimiento de la OMC. Estos países han tenido que aceptar más obligaciones, incluida la de proporcionar más acceso a los mercados. En segundo lugar, algunos sectores -la agricultura, los textiles y el vestido, etc.- no estuvieron sujetos a las normas multilaterales durante una parte importante de la historia de la institución. En tercer lugar, los compromisos de acceso a los mercados se conceden en régimen NMF únicamente a los Miembros. Los autores constataron que, conforme con estas características de la organización, la repercusión en el comercio era importante en el caso de los países industrializados. Constataron asimismo una importante diferencia de la repercusión de la OMC en los sectores abarcados por normas y disciplinas multilaterales y los sectores que durante muchos decenios habían permanecido al margen de esas normas: la agricultura y los textiles y el vestido. Calcularon que la pertenencia al GATT/OMC ha tenido como resultado un aumento del 120 por ciento en el comercio mundial. Así pues, la razón de que Rose no pudiera hallar una repercusión positiva de la pertenencia a la OMC en el comercio se debió a que no tuvo en cuenta esos importantes detalles institucionales y únicamente se centró en las corrientes comerciales globales. Ello ocultó el efecto positivo en el subconjunto de países y sectores en los que tuvo lugar una liberalización multilateral.

141 El modelo de gravedad ha resultado popular entre los economistas comerciales empíricos debido al alto nivel explicativo del modelo para ilustrar las corrientes comerciales bilaterales. Los modelos de gravedad se han utilizado, además de para analizar las repercusiones comerciales de la pertenencia a la OMC, para estudiar el impacto del regionalismo y las uniones monetarias.

142 Véase por ejemplo, Evenett et al. (2004) y Goldstein et al. (2005).

Una laguna más importante en el análisis de Rose, y en la mayoría de los trabajos sobre modelos de gravedad, es la inclusión en la muestra de corrientes comerciales bilaterales positivas únicamente. Ello significa que en el análisis no pueden examinarse casos en los que se inicien intercambios comerciales entre un par de países que no mantuvieran previamente relaciones comerciales. (En el recuadro 22 *infra* se examina la frecuencia de esos casos.) La adhesión al GATT/OMC puede facilitar a países que no tuvieran previamente relaciones comerciales establecer esas relaciones. Ello puede producirse debido a la reducción de los niveles de protección o por la mayor seguridad en materia de políticas resultante del establecimiento de compromisos en el marco del GATT/OMC. Estudios recientes en los que se han incluido corrientes comerciales no registradas en ecuaciones de gravedad han tendido a llegar a la conclusión de que la pertenencia a la OMC tiene un efecto importante y significativo en el establecimiento de relaciones comerciales bilaterales. Ahora bien, las corrientes comerciales no están registradas debido a censura estadística (como en Felbermayr y Kohler, 2005) o a autoselección (como en Helpman et al., 2006).[143] En el primer caso (censura), la ausencia de comercio entre dos países es consecuencia de acciones (o inacciones) ajenas a la empresa o el comerciante; en el segundo (autoselección), la ausencia de comercio puede atribuirse a decisiones adoptadas por la propia empresa o el propio comerciante. En Felbermayr y Kohler (2005) sólo surge comercio positivo entre dos países si su potencial de comercio bilateral excede de cierto valor de umbral. El mantenimiento de una relación comercial puede requerir la presencia de determinadas infraestructuras públicas o instituciones públicas, pero los gobiernos no invertirán en esas instituciones a menos que la magnitud del comercio bilateral previsto justifique el costo de la inversión. En Helpman, et al. (2006) la autoselección proviene de empresas que deciden si entrarán o no en un mercado de exportación. La decisión depende de su productividad de base, ya que sólo las empresas con un nivel de productividad superior a un determinado umbral podrán seguir siendo rentables tras pagar el costo fijo de entrada. No obstante, sea cual fuere el supuesto del que se parta, el resultado final sigue siendo el mismo. La pertenencia al GATT/OMC tiene un efecto positivo importante en las nuevas relaciones comerciales. Si no se tiene en cuenta ese efecto, no se podrá captar plenamente la contribución del sistema multilateral de comercio al crecimiento del comercio mundial.

En la OMC los derechos de acceso a los mercados de los Miembros están protegidos por su capacidad de recurrir al mecanismo de solución de diferencias de la Organización. Si bien ese mecanismo no puede proporcionar una garantía blindada de que todos los Miembros cumplan sus compromisos, significa que el Miembro que no lo haga se enfrenta a la perspectiva de medidas de retorsión costosas. Esto implicaría una mayor seguridad del acceso de un Miembro de la OMC a los mercados de los demás Miembros y, por consiguiente, un comercio más estable. Esto ha conducido a investigaciones empíricas sobre si la pertenencia al GATT/OMC da por resultado un comercio más previsible o estable. Sin embargo, no resulta claro que esta sea la prueba adecuada que se debe realizar, ya que lo que desea un Miembro de la OMC es la seguridad de un acceso a los mercados negociado y no necesariamente la estabilidad de los volúmenes del comercio. Parecería más razonable, por ejemplo, comprobar si los Miembros de la OMC son menos propensos a revertir sus políticas que quienes no son Miembros. Es posible que de hecho un país prefiera una menor previsibilidad de los volúmenes del comercio si ésta se produce, por ejemplo, como resultado de una rápida expansión del comercio derivada de un acceso a los mercados negociado.

Hasta la fecha las pruebas sobre la estabilidad del comercio de un Miembro de la OMC son contradictorias. Utilizando un conjunto de datos que abarcan las corrientes comerciales bilaterales anuales entre más de 175 países en el período comprendido entre 1950 y 1999, Rose (2005) estimó el efecto de la pertenencia al GATT/OMC en el coeficiente de variación (medida estadística de variabilidad) del comercio calculado con respecto a muestras de 25 años. Encontró pocas pruebas de que la pertenencia al GATT/OMC tuviera un importante efecto de disminución de la volatilidad del comercio. Hay, sin embargo, ciertas dudas sobre si el contexto de modelo de gravedad que utiliza para la prueba empírica es el marco apropiado para evaluar el efecto de la pertenencia al GATT/OMC en la volatilidad del comercio. El modelo de gravedad es un modelo sobre corrientes o volúmenes de comercio bilateral, no sobre variabilidad. Mansfield y Reinhardt (2006),

[143] Diferentes supuestos sobre los datos no registrados conducen a diferentes métodos de estimación. El supuesto de que los datos no registrados son corrientes comerciales nulas (es decir, se censuran los datos), conduce a la estimación de Tobit. Si se supone que los datos faltan debido a autoselección, la técnica de estimación apropiada es el procedimiento en dos etapas de Heckman.

que, entre otros enfoques, utilizan una especificación ARCH[144] para establecer directamente un modelo de variabilidad del comercio y comprobar el efecto de la pertenencia al GATT/OMC en él, obtienen un resultado diferente. Llegan a la conclusión de que la pertenencia al GATT/OMC reduce considerablemente la volatilidad de las exportaciones, lo que, en su opinión, es prueba del efecto benéfico de la institución.

Recuadro 22: Creación de nuevas relaciones comerciales

Durante los 50 últimos años cada vez han sido más los países que han iniciado intercambios comerciales entre sí. El comercio mundial ha crecido no sólo por la expansión del comercio ya existente entre distintos interlocutores comerciales sino también por el crecimiento de nuevos intercambios comerciales entre países que anteriormente no tenían relaciones comerciales. Los nuevos estudios realizados parecen indicar con firmeza que es una vía por la que el GATT, y después la OMC, han contribuido al crecimiento del comercio mundial.

De los datos sobre el comercio bilateral puede obtenerse cierta indicación de esa expansión de las nuevas relaciones comerciales. Con respecto al año 1980, la *Direction of Trade Statistics* del FMI contenía datos de importación en relación con 183 países, de los que 27 eran países desarrollados y los restantes, países en desarrollo. El número máximo posible de relaciones bilaterales de importación es de 33.306 (183 x 182) pares de países. Ahora bien, se produjeron corrientes de importación positivas con respecto a menos de un tercio de ese número (10.087 pares de países). Ningún país importó de la totalidad de los 182 interlocutores comerciales potenciales. El número intermedio de fuentes de importación fue sólo de 53; es decir, la mitad de los 183 países comprendidos en la base de datos del FMI importaron de menos de 53 interlocutores comerciales.

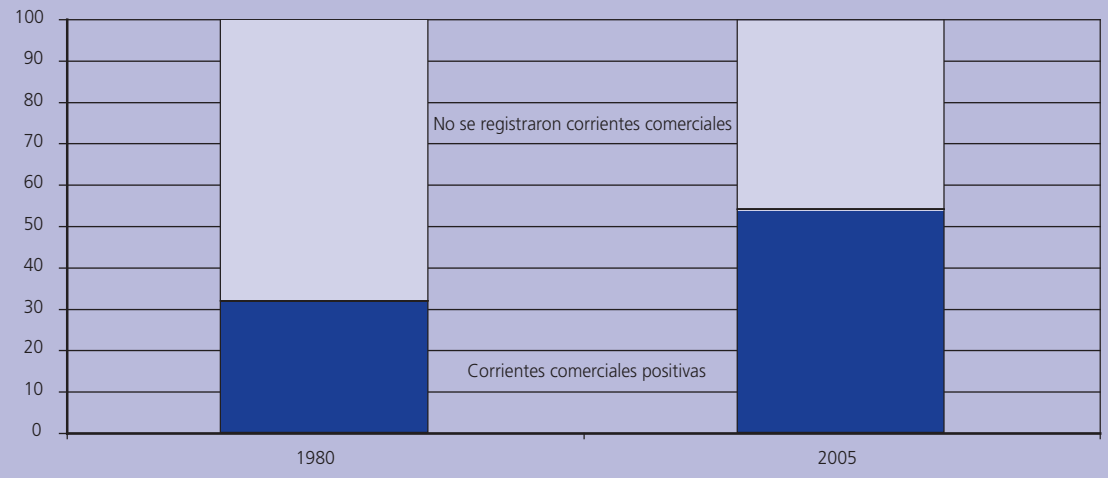
Con respecto a 2005 la misma base de datos contenía datos de importación correspondientes a 204 países, de los que 32 eran países desarrollados y los restantes, países en desarrollo. El número máximo posible de relaciones bilaterales de importación es de 41.412 (204 x 203) pares de países. En ese año se produjeron corrientes de importación positivas en el caso de más de la mitad de ese número (21.630 pares de países). El número intermedio de fuentes de importación casi se había duplicado: 105.

El crecimiento de las nuevas relaciones comerciales ha tenido lugar entre países en desarrollo y países desarrollados (comercio Norte-Sur) y entre distintos países en desarrollo (comercio Sur-Sur). En 1980, hubo corrientes de importación positivas con respecto al 98 por ciento de todos los pares de países desarrollados posibles. En cambio, únicamente hubo corrientes de importación positivas en el caso del 59 por ciento de todos los pares de países Norte-Sur posibles y de apenas un 18 por ciento de todos los pares de países Sur-Sur posibles. En 2005, ya existían corrientes de importación positivas en el 83 por ciento de todos los pares de países Norte-Sur posibles y en el 39 por ciento de todos los pares de países Sur-Sur posibles.

Sin embargo, esta tendencia se debe interpretar con cautela, puesto que no todas las celdas vacías de la matriz sobre el comercio bilateral representan corrientes comerciales nulas. Esas celdas vacías se pueden deber también a la falta de datos. Por lo tanto, parte del aumento de las corrientes comerciales positivas podría imputarse a la disponibilidad de mayor información.

144 ARCH (Engle, 1982) es la sigla inglesa de heterocedasticidad condicional autorregresiva, que es un método econométrico establecido para explicar pautas de volatilidad en las que la turbulencia se concentra en determinados períodos en vez de estar distribuida de manera más uniforme. Ese tipo de turbulencia se encuentra por lo general en los precios financieros, esfera en la que primero se aplicó el modelo. El proceso ARCH establece el modelo del período de perturbación corriente como función de períodos de perturbación pasados («autorregresivos»). El marco de establecimiento de modelos ha sido ampliado por Bollerslev (1986) en el proceso GARCH (heterocedasticidad condicional autorregresiva generalizada). La «generalización» entraña la adición de una media móvil a los componentes autorregresivos del período de perturbación.

Nuevas relaciones comerciales, 1980 y 2005
(En porcentajes)



Fuente: FMI, *Direction of Trade Statistics.*

e) Desafíos para el futuro

Las pruebas examinadas en la presente subsección indican que desde 1947 los países industriales han utilizado el sistema multilateral para reducir sus aranceles con respecto a los productos industriales. Por otro lado, los países en desarrollo han hecho una utilización más limitada del sistema en la esfera de los aranceles. La cobertura de las consolidaciones siguió siendo muy baja y los aranceles de la mayoría de los países en desarrollo siguieron siendo muy elevados hasta la segunda mitad del decenio de 1980, momento en que empezaron a cambiar los enfoques del comercio y las políticas comerciales y en que aumentó la presión ejercida por los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales en favor de la liberalización. Estos cambios se tradujeron en una liberalización sustancial del comercio y una considerable ampliación de la cobertura de las consolidaciones en el caso de muchos países en desarrollo, aunque en la mayor parte de los casos las consolidaciones no fueron la causa de la liberalización. Los países en desarrollo redujeron unilateralmente sus aranceles aplicados, pero no consolidaron esas reducciones. En los casos en que formularon compromisos, establecieron sus aranceles consolidados en un nivel considerablemente superior al de sus aranceles aplicados. Esta prueba es coherente con los resultados de los estudios econométricos examinados en la subsección 4 *supra*, en los que se constata que la participación en el GATT y la OMC ha tenido efectos desiguales entre los Miembros.

Las pruebas referidas a la participación en las negociaciones sobre el acceso a los mercados son coherentes en gran medida con el enfoque basado en la relación de intercambio que se presenta en la sección B, de acuerdo con el cual los países pequeños tienen un incentivo para adherirse al GATT/la OMC, pero no para participar en las negociaciones sobre el acceso a los mercados. El hecho de que los países en desarrollo hayan liberalizado el comercio unilateralmente sin consolidar sus reducciones arancelarias parece indicar que no están utilizando el sistema del GATT/la OMC con miras a asumir compromisos. Bown y Hoekman (2007) vinculan el que el sistema no haya actuado como mecanismo conducente a la formulación de compromisos con el hecho de que los Miembros de la OMC no cuestionan a los países pobres. Los autores consideran que esta falta de vigilancia del cumplimiento es tanto causa como consecuencia de los escasos compromisos contraídos por los países en desarrollo en la esfera del acceso a los mercados, y sugieren que el hecho de que no se exija el cumplimiento de los compromisos de los países en desarrollo actúa como desincentivo para estos países a la hora de negociar compromisos adicionales. Las teorías sobre las relaciones internacionales aclaran también de manera interesante las pruebas analizadas en la presente subsección. Los enfoques constructivistas pueden ayudar a entender el papel desempeñado por los cambios de perspectiva ante la liberalización que tuvieron lugar en los años ochenta. Los enfoques liberales, que establecen una relación entre la evolución de los intereses de cada país y el cambio de las políticas comerciales, pueden ayudar a explicar por qué los países en desarrollo

liberalizaron el comercio pero no consolidaron sus aranceles, mientras que los enfoques neorrealistas ayudan a comprender los juegos de poder que subyacen a la evolución de las políticas.

Las pruebas relativas a las medidas no arancelarias parecen indicar que el GATT/OMC ha ayudado también a sus Miembros a reducir o someter a disciplina otros obstáculos al comercio, como los cuasi aranceles y las restricciones cuantitativas. Las disciplinas del GATT preveían la eliminación general de las restricciones cuantitativas con algunas excepciones. En tanto que los países desarrollados mantuvieron en vigor restricciones cuantitativas en las esferas de la agricultura y los textiles, algunos países en desarrollo aplicaron durante decenios restricciones relacionadas con la balanza de pagos. No obstante, el "todo único" de la Ronda Uruguay llevó a una reducción significativa de los restantes obstáculos no arancelarios al comercio.

Las pruebas examinadas en esta subsección arrojan cierta luz sobre los problemas con que se siguen enfrentando los Miembros de la OMC, tratados en las negociaciones en curso. El panorama arancelario posterior a la Ronda Uruguay se caracteriza por aranceles consolidados y aranceles aplicados relativamente bajos en los países desarrollados en todos los sectores, excepto la agricultura y, en algunos casos, los textiles y el calzado o el pescado y los productos de pescado. En cambio, en los países en desarrollo los aranceles aplicados, aunque mucho más bajos que antes, son por término medio más elevados que los de los países desarrollados, y los aranceles consolidados, cuando existen, son a menudo considerablemente superiores a los tipos aplicados. En las negociaciones de Doha se otorga importancia a todas las cuestiones relacionadas con el acceso a los mercados para los países en desarrollo, incluidos el acceso de esos países a los mercados de los países desarrollados, el acceso de los países desarrollados a los mercados de los países en desarrollo y el acceso de los países en desarrollo a los mercados de otros países en desarrollo.

APÉNDICE TÉCNICO DE LA SUBSECCIÓN 2

Nomenclaturas arancelarias: antecedentes históricos

Los esfuerzos encaminados a aumentar la comparabilidad de los aranceles aduaneros condujeron a finales del decenio de 1930 a la creación de un marco común para dichos aranceles. En 1937, la Sociedad de Naciones publicó su Proyecto de Nomenclatura Aduanera. Esta nomenclatura, conocida como la "*Nomenclatura de Ginebra*", constaba de 991 partidas, distribuidas en 86 capítulos, que a su vez se agrupaban en 21 secciones. Las 991 partidas eran comunes a todos los países que usaban la nomenclatura, pero los gobiernos tenían cierta flexibilidad con respecto a las subpartidas.

La Nomenclatura de Ginebra sólo se utilizó durante un breve período, pero sirvió de base para otras nomenclaturas arancelarias, como la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas del Consejo de Cooperación Aduanera. La Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) se estableció en 1955 y fue ampliamente utilizada. Seguía la lógica del proceso de producción: es decir, los artículos se agrupaban según la naturaleza de los insumos utilizados en su producción. La NAB constaba de 1.097 partidas, 99 capítulos y 21 secciones. Difería de la Nomenclatura de Ginebra tanto en el número de capítulos como en el número de partidas y, al no disponer de tablas de correlación, es difícil rastrear los cambios y rectificaciones a lo largo del tiempo.

Para evitar confusión con la Nomenclatura de la Comunidad Europea, en 1974 la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas pasó a llamarse Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA). En 1978 se modificó. La nomenclatura actualizada tenía 1.011 partidas, 99 capítulos y 21 secciones. Tampoco en este caso se dispone de tablas de correlación entre la NAB y la NCCA, por lo que es difícil rastrear los cambios a lo largo del tiempo.

La necesidad de una mayor armonización de los datos relacionados con el comercio (estadísticas comerciales, aduanas, etc.) indujeron al Consejo de Cooperación Aduanera a crear el "*Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías*". En vigor desde el 1º de enero de 1989, la nueva nomenclatura del SA fue sustituyendo progresivamente a la NCCA. El Consejo de Cooperación Aduanera publicó tablas de correlación entre la NCCA de 1978 y el SA de 1989.

Fuentes de los estudios monográficos que figuran en la subsección 2

País	Año	Nomenclatura	Fuente	
			Aranceles aplicados	Aranceles consolidados
Brésil	1949-1950	Nomenclatura nacional	ICJ	Lista de concesiones arancelarias, GATT de 1947
	1957-1958; 1979-1980; 1986-1987	NAB/NCCA	ICJ	ICJ
	1997; 2001	SA	BID	-
India	1948-1949	Nomenclatura de Ginebra	ICJ	Lista de concesiones arancelarias, GATT de 1947
	1958-1959; 1964-1965;	Nomenclatura de Ginebra	ICJ	ICJ
	1979-1980; 1987-1988	NAB/NCCA	ICJ	ICJ
	1997; 2001	SA	BID	-
Senegal	1969-1970; 1977-1978; 1985-1986	NAB/NCCA	ICJ	-
	2002	SA	BID	-
Nigeria	1965-1966; 1970-1971	NAB/NCCA	ICJ	-
	1987	NAB/NCCA	BFAI	-
	2003	SA	BID	-
Argentina	1967-1968	NAB/NCCA	ICJ	Lista de concesiones arancelarias, GATT de 1947
	1967-1968; 1971-1972; 1987-1988	NAB/NCCA	ICJ	-
	2001	SA	ICJ	-
Corea	1974	NAB/NCCA	Korean Customs Association	-
	1982-1983	NAB/NCCA	ICJ	-
	2001	SA	BID	-

ICJ International Customs Journal.
BID Base Integrada de Datos de la OMC.
BFAI Zoll und Handelsinformation, Bundesstelle für Aussenhandelsinformation.

Metodología utilizada para los estudios monográficos que figuran en la subsección 2

Cobertura de las consolidaciones

Las estimaciones de la cobertura de las consolidaciones con anterioridad a 1989 se han calculado manualmente a partir de fuentes documentales impresas. Las cifras posteriores a 1995 se han calculado a partir de fuentes electrónicas.

Promedio de los tipos arancelarios aplicados

Con respecto a los grupos de productos considerados, los promedios simples anteriores a 1989 se han calculado como la suma de todos los aranceles aplicados a cada grupo de productos dividida por el número total de líneas contenidas en ese grupo de productos. Sólo se han tenido en cuenta los derechos *ad valorem*. No obstante, en los cuadros se indica la proporción de derechos no *ad valorem* (específicos, mixtos, compuestos u otra clase de derechos).

Los promedios posteriores a 1995 se han calculado a partir de datos arancelarios previamente agregados a nivel de 6 dígitos del SA. En cuanto al cálculo de los promedios de derechos a nivel de 6 dígitos del SA, únicamente se han utilizado los derechos *ad valorem*.

A pesar de la utilización de tablas de correlación para mantener una definición constante de los grupos de productos a lo largo del tiempo, el paso de la NCCA a la nomenclatura arancelaria del SA a principios de 1989 afecta probablemente a la comparabilidad de los promedios arancelarios a lo largo del tiempo.

Cuadro 6 del Apéndice
Tipos arancelarios medios aplicados en 13 países europeos, por grupos de productos industriales, 1950
(En porcentajes)

País [a]	Todos los grupos [b], 79 partidas	Aceites minerales y productos químicos, 19 partidas	Textiles, 16 partidas	Prendas de vestir, 4 partidas	Hierro y acero, 8 partidas	Metales no férreos, 10 partidas	Herramientas [c], 3 partidas	Máquinas, 13 partidas	Material de transporte, 6 partidas
Dinamarca	3,4	0,4	4,5	6,7	1,8	1,9	1,0	5,4	5,9
Suecia	8,5	3,2	9,2	22,7	3,0	3,4	5,7	7,9	13,0
Noruega	10,8	2,3	6,9	16,2	1,5	1,7	20,0	13,5	24,0
Benelux	11,2	19,9	8,2	24,0	3,7	4,8	8,7	6,3	13,7
Francia	17,9	17,4	12,8	22,0	18,4	18,1	16,0	18,4	20,0
Portugal	18,0	16,7	28,6	61,0	6,1	13,6	4,8	9,3	3,9
Reino Unido	23,3	33,1	16,3	26,0	42,0	14,0	15,8	19,2	20,4
Italia	25,3	27,0	15,6	30,0	30,6	19,5	32,9	22,6	24,6
(Austria	18,0	14,1	19,0	-	37,8	19,3	18,5	16,6	18,6)
(Alemania	26,4	81,6	27,9	28,2	14,9	10,8	9,0	20,3	18,2)
(Grecia	39,0	53,1	55,9	92,5	24,7	25,0	26,7	19,7	14,0)

[a] Por orden ascendente de los derechos medios correspondientes a todos los grupos.

[b] Promedio no ponderado de los índices de los ocho grupos.

[c] Excepto los cuchillos.

Nota: Los tipos medios indicados con respecto a Alemania, Austria y Grecia presentan un sesgo al alza, ya que se refieren a corrientes comerciales anteriores a la Segunda Guerra Mundial, no a 1950. Se han encontrado algunos errores de cálculo que, si se corrigen, aumentan ligeramente los tipos medios correspondientes a Dinamarca, Suecia y Noruega.

Fuente: Woytinsky, W.S. y Woytinsky, E.S. (1955), 'World Commerce and Governments. Trends and Outlook'.

Cuadro 7 del Apéndice
Tipos arancelarios aplicados por determinados Miembros desarrollados del GATT/OMC, 1952 y 2005
(Todos los productos)

	1952	2005
Alemania	16	(4,2)
Austria	17	(4,2)
Benelux	9	(4,2)
Dinamarca	5	(4,2)
Francia	19	(4,2)
Italia	24	(4,2)
Reino Unido	17	(4,2)
Suecia	6	(4,2)
UE (25)	-	4,2
Canadá	11	3,8
Estados Unidos	16	3,7
Total (promedio aritmético de todos los países)	14,0	3,9
Total (promedio ponderado en función de las importaciones de todos los países) [a]	15,1	4,1

[a] Excepto el comercio con las partes en el TLCAN en el caso de los Estados Unidos y el Canadá y el comercio interno de la UE en 2004.

Nota: Promedio aritmético no ponderado correspondiente a 52 productos en 1952 y a todas las líneas arancelarias en 2005.

Fuente: GATT, International Trade 1952; OMC, Perfiles comerciales 2006; OMC, Estadísticas del comercio internacional, 2006; y FMI, IFS Statistics Yearbook 1979.

Cuadro 8 del Apéndice

Situación de las consolidaciones arancelarias. Países desarrollados y productos industriales, 1972-2000

(Porcentaje – Cobertura basada en las líneas arancelarias)

	Después de la Ronda Kennedy	Después de la Ronda de Tokio	Después de la Ronda Uruguay
	1972	1987	2000
Canadá	74-74	98-98	99.7
Estados Unidos	100-100	100-100	100.0
Japón	90-91	97-97	99.6
UE [a]	98-99	99-99	100.0
Dinamarca	97-91	-	-
Reino Unido	93-94	-	-
Austria	86-87	96-96	-
Finlandia	55-86	97-97	-
Suecia	94-95	97-97	-
Noruega	79-81	95-95	100.0
Suiza	98-98	99-99	99.7
Australia	...	11-17	96.5
Nueva Zelandia	...	39-51	99.5

[a] La columna "después de la Ronda Kennedy" se refiere a la CEE (6); la columna "después de la Ronda de Tokio" a la CEE (9); y la columna "después de la Ronda Uruguay" a la UE (15) (incluido el ATI).

Nota: El extremo inferior de la franja de cobertura de las consolidaciones se refiere a las líneas arancelarias totalmente consolidadas, mientras que el extremo superior incluye líneas arancelarias parcialmente consolidadas.

Fuente: GATT (1971), *Basic Documentation for the Tariff Study.* Supplementary Tables, Ginebra (Ronda Kennedy). GATT (1987), *Importance des consolidations tarifaires établies dans le cadre de l'Accord général*, documento del GATT MTN.GNG/NG1/W/2/Rev.1, 27 de marzo de 1987 (Ronda de Tokio). OMC (2007), Perfiles arancelarios en el mundo, 2006 (Ronda Uruguay).

Cuadro 9 del Apéndice

Situación de las consolidaciones arancelarias: Países desarrollados y productos agropecuarios, 1987 y 2000

(En porcentajes – Cobertura basada en las líneas arancelarias)

	Después de la Ronda de Tokio	Después de la Ronda Uruguay
Canadá	90-91	100.0
Estados Unidos	90-93	100.0
Japón	60-63	100.0
UE [a]	63-65	100.0
Austria	55-62	-
Finlandia	51-56	-
Suecia	46-50	-
Noruega	67-69	100.0
Suiza	44-46	< 100.0
Australia	26-32	100.0
Nueva Zelandia	48-54	100.0

[a] Se hace referencia a la CEE(9) en la columna "Después de la Ronda de Tokio" y a la UE(15) en la columna "Después de la Ronda Uruguay" (incluido el ATI).

Nota: El extremo inferior de la franja de cobertura de las consolidaciones se refiere a las líneas arancelarias totalmente consolidadas, mientras que el extremo superior incluye líneas arancelarias parcialmente consolidadas.

Fuente: GATT (1987), Importance des consolidations tarifaires établies dans le cadre de l'Accord Général, documento del GATT MTN.GNG/NG1/W/2/Rev.1*, de 27 de marzo de 1987 (Ronda de Tokio); OMC (2007), Perfiles arancelarios en el mundo, 2006 (Ronda Uruguay).

Cuadro 10 del Apéndice
Adhesiones (incluso por sucesión) al GATT y adhesiones a la OMC[a]

País	Fecha de adhesión	Artículo por cuya vía se realizó la adhesión
Australia	1° de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Bélgica	1° de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Canadá	1° de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Cuba	1° de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Francia	1° de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Luxemburgo	1° de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Países Bajos	1° de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Reino Unido	1° de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Estados Unidos de América	1° de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Checoslovaquia	20 de abril de 1948	Parte Contratante inicial
Sudáfrica	13 de junio de 1948	Parte Contratante inicial
India	8 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Noruega	10 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Zimbabwe	11 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Myanmar	29 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Sri Lanka	29 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Brasil	30 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Nueva Zelandia	30 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Pakistán	30 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Chile	16 de marzo de 1949	Parte Contratante inicial
Haití	1° de enero de 1950	Artículo XXXIII [a]
Indonesia	24 de febrero de 1950	Artículo XXVI.5 c) [b]
Grecia	1° de marzo de 1950	Artículo XXXIII
Suecia	30 de abril de 1950	Artículo XXXIII
República Dominicana	19 de mayo de 1950	Artículo XXXIII
Finlandia	25 de mayo de 1950	Artículo XXXIII
Dinamarca	28 de mayo de 1950	Artículo XXXIII
Nicaragua	28 de mayo de 1950	Artículo XXXIII
Italia	30 de mayo de 1950	Artículo XXXIII
Alemania	1° de octubre de 1951	Artículo XXXIII
Perú	7 de octubre de 1951	Artículo XXXIII
Turquía	17 de octubre de 1951	Artículo XXXIII
Austria	19 de octubre de 1951	Artículo XXXIII
Uruguay	6 de diciembre de 1953	Artículo XXXIII
Japón	10 de septiembre de 1955	Artículo XXXIII
Ghana	17 de octubre de 1957	Artículo XXVI.5 c)
Malasia	24 de octubre de 1957	Artículo XXVI.5 c)
Nigeria	18 de noviembre de 1960	Artículo XXVI.5 c)
Sierra Leona	19 de mayo de 1961	Artículo XXVI.5 c)
Tanzanía	9 de diciembre de 1961	Artículo XXVI.5 c)
Portugal	6 de mayo de 1962	Artículo XXXIII
Israel	5 de julio de 1962	Artículo XXXIII
Trinidad y Tabago	23 de octubre de 1962	Artículo XXVI.5 c)
Uganda	23 de octubre de 1962	Artículo XXVI.5 c)
Burkina Faso	3 de mayo de 1963	Artículo XXVI.5 c)

Cuadro 10 del Apéndice
Adhesiones (incluso por sucesión) al GATT y adhesiones a la OMC[a] (continuación)

País	Fecha de adhesión	Artículo por cuya vía se realizó la adhesión
Camerún	3 de mayo de 1963	Artículo XXVI.5 c)
República Centroafricana	3 de mayo de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Congo	3 de mayo de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Gabón	3 de mayo de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Kuwait	3 de mayo de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Chad	12 de julio de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Chipre	15 de julio de 1963	Artículo XXVI.5 c)
España	29 de agosto de 1963	Artículo XXXIII
Benin	12 de septiembre de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Senegal	27 de septiembre de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Madagascar	30 de septiembre de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Mauritania	30 de septiembre de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Côte d'Ivoire	31 de diciembre de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Jamaica	31 de diciembre de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Níger	31 de diciembre de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Kenya	5 de febrero de 1964	Artículo XXVI.5 c)
Togo	20 de marzo de 1964	Artículo XXVI.5 c)
Malawi	28 de agosto de 1964	Artículo XXVI.5 c)
Malta	17 de noviembre de 1964	Artículo XXVI.5 c)
Gambia	22 de febrero de 1965	Artículo XXVI.5 c)
Burundi	13 de marzo de 1965	Artículo XXVI.5 c)
Rwanda	1° de enero de 1966	Artículo XXVI.5 c)
Yugoslavia	25 de agosto de 1966	Artículo XXXIII
Guyana	5 de julio de 1966	Artículo XXVI.5 c)
Suiza	1° de agosto de 1966	Artículo XXXIII
Barbados	15 de febrero de 1967	Artículo XXVI.5 c)
Corea, República de	14 de abril de 1967	Artículo XXXIII
Argentina	11 de octubre de 1967	Artículo XXXIII
Polonia	18 de octubre de 1967	Artículo XXXIII
Irlanda	22 de diciembre de 1967	Artículo XXXIII
Islandia	21 de abri8l de 1968	Artículo XXXIII
Egipto	9 de mayo de 1970	Artículo XXXIII
Mauricio	2 de septiembre de 1970	Artículo XXVI.5 c)
República Democrática del Congo	11 de septiembre de 1971	Artículo XXXIII
Rumania	14 de noviembre de 1971	Artículo XXXIII
Bangladesh	16 de diciembre de 1972	Artículo XXXIII
Singapur	20 de agosto de 1973	Artículo XXVI.5 c)
Hungría	9 de septiembre de 1973	Artículo XXXIII
Suriname	22 de marzo de 1978	Artículo XXVI.5 c)
Filipinas	27 de diciembre de 1979	Artículo XXXIII
Colombia	3 de octubre de 1981	Artículo XXXIII
Zambia	10 de febrero de 1982	Artículo XXVI.5 c)
Tailandia	20 de noviembre de 1982	Artículo XXXIII
Maldivas	19 de abril de 1983	Artículo XXVI.5 c)
Belice	7 de octubre de 1983	Artículo XXVI.5 c)

Cuadro 10 del Apéndice
Adhesiones (incluso por sucesión) al GATT y adhesiones a la OMC[a] (continuación)

País	Fecha de adhesión	Artículo por cuya vía se realizó la adhesión
Hong Kong, China	23 de abril de 1986	Artículo XXVI.5 c)
México	24 de agosto de 1986	Artículo XXXIII
Antigua y Barbuda	30 de marzo de 1987	Artículo XXVI.5 c)
Marruecos	17 de junio de 1987	Artículo XXXIII
Botswana	28 de agosto de 1987	Artículo XXVI.5 c)
Lesotho	8 de enero de 1988	Artículo XXVI.5 c)
Túnez	19 de agosto de 1990	Artículo XXXIII
Venezuela	31 de agosto de 1990	Artículo XXXIII
Bolivia	8 de septiembre de 1990	Artículo XXXIII
Costa Rica	24 de noviembre de 1990	Artículo XXXIII
Macao, China	11 de enero de 1991	Artículo XXVI.5 c)
El Salvador	22 de mayo de 1991	Artículo XXXIII
Guatemala	10 de octubre de 1991	Artículo XXXIII
Mozambique	27 de julio de 1992	Artículo XXVI.5 c)
Namibia	15 de septiembre de 1992	Artículo XXVI.5 c)
Malí	11 de enero de 1993	Artículo XXVI.5 c)
Swazilandia	8 de febrero de 1993	Artículo XXVI.5 c)
Santa Lucía	13 de abril de 1993	Artículo XXVI.5 c)
República Checa	15 de abril de 1993	Artículo XXXIII
República Eslovaca	15 de abril de 1993	Artículo XXXIII
Dominica	20 de abril de 1993	Artículo XXVI.5 c)
San Vicente y las Granadinas	18 de mayo de 1993	Artículo XXVI.5 c)
Fiji	16 de noviembre de 1993	Artículo XXVI.5 c)
Brunei Darussalam	9 de diciembre de 1993	Artículo XXVI.5 c)
Bahrein	13 de diciembre de 1993	Artículo XXVI.5 c)
Paraguay	6 de enero de 1994	Artículo XXXIII
Granada	9 de febrero de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Emiratos Árabes Unidos	8 de marzo de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Guinea-Bissau	17 de marzo de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Saint Kitts y Nevis	24 de marzo de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Liechtenstein	29 de marzo de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Qatar	7 de abril de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Angola	8 de abril de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Honduras	10 de abril de 1994	Artículo XXXIII
Eslovenia	30 de octubre de 1994	Artículo XXXIII
Guinea	8 de diciembre de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Djibouti	16 de diciembre de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Papua Nueva Guinea	16 de diciembre de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Islas Salomón	28 de diciembre de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Comunidades Europeas	1º de enero de 1995	Artículo Xi c
Ecuador	21 de enero de 1996	Artículo XII d
Bulgaria	1º de diciembre de 1996	Artículo XII
Mongolia	29 de enero de 1997	Artículo XII
Panamá	6 de septiembre de 1997	Artículo XII
República Kirguisa	20 de diciembre de 1998	Artículo XII

Cuadro 10 del Apéndice
Adhesiones (incluso por sucesión) al GATT y adhesiones a la OMC[a] (continuación)

País	Fecha de adhesión	Artículo por cuya vía se realizó la adhesión
Letonia	10 de febrero de 1999	Artículo XII
Estonia	13 de noviembre de 1999	Artículo XII
Jordania	11 de abril de 2000	Artículo XII
Georgia	14 de junio de 2000	Artículo XII
Albania	8 de septiembre de 2000	Artículo XII
Omán	9 de noviembre de 2000	Artículo XII
Croacia	30 de noviembre de 2000	Artículo XII
Lituania	31 de mayo de 2001	Artículo XII
Moldova	26 de julio de 2001	Artículo XII
China e	11 de diciembre de 2001	Artículo XII
Taipei Chino	1º de enero de 2002	Artículo XII
Armenia	5 de febrero de 2003	Artículo XII
ex República Yugoslava de Macedonia	4 de abril de 2003	Artículo XII
Nepal	23 de abril de 2004	Artículo XII
Camboya	13 de octubre de 2004	Artículo XII
Arabia Saudita	11 de diciembre de 2005	Artículo XII
Viet Nam	11 de enero de 2007	Artículo XII

Nota:

[a] del GATT de 1947.

[b] del GATT de 1947.

[c] del Acuerdo de Marrakech.

[d] del Acuerdo de Marrakech.

[e] China fue parte contratante inicial del GATT, pero denunció el Acuerdo en 1950. También el Líbano y Siria fueron partes contratantes iniciales, pero denunciaron el Acuerdo en 1949 y 1951, respectivamente. Al 1º de enero de 1995 (fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC) había 128 partes contratantes del GATT (con inclusión de la República Federativa Socialista de Yugoslavia). Todas ellas – excepto la República Federativa Socialista de Yugoslavia, cuya participación en el GATT quedó suspendida – aceptaron el Acuerdo definitivamente. Liberia accedió a la condición de parte contratante del GATT en noviembre de 1949, pero denunció el Acuerdo en 1953.

Fuente: OMC (1995a), Guía de las Normas y Usos del GATT, Índice Analítico, volumen 2, Ginebra: OMC.

Cuadro 11 del Apéndice
Brasil: Cobertura de las consolidaciones, por secciones, 1949

Sección	Designación	Número total de líneas	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %
1	Animales vivos	16	2	12,5
2	Cabello humano - pelo de origen animal	72	5	6,9
3	Pieles y cuero	117	14	11,9
4	Carne, pescado, sustancias oleaginosas	73	16	21,9
5	Nácar, marfil, concha de tortuga	50	2	4,0
6	Lana	147	10	6,8
7	Seda, rayón y otros productos artificiales similares	104	7	6,7
8	Frutas, cereales, plantas en maceta y productos vegetales derivados de ellas	69	19	27,5
9	Plantas, hojas, flores, frutas, semillas, raíces, cortezas	106	42	39,6
10	Jugos vegetales, bebidas alcohólicas y fermentadas	98	15	15,3
11	Madera	194	2	1,0
12	Caña de la India o de otra clase, bambú, juncos	48	2	4,1
13	Fibra de corteza de coco, esparto, cáñamo de Manila, "kapok" (miraguano de bombacáceas) y otros vegetales similares	66	6	9,0
14	Algodón	273	6	2,1
15	Lino, yute, cáñamo y ramio	143	11	7,6
16	Papel y sus aplicaciones	166	11	6,6
17	Piedras, tierras, menas y otros productos minerales	249	29	11,6
18	Artículos de loza y artículos de vidrio	93	29	31,1
19	Aluminio, plomo, estaño y cinc	191	5	2,6
20	Cobre y níquel	137	6	4,3
21	Hierro y acero y sus aleaciones	184	26	14,1
22	Oro, platino y plata y sus aleaciones	46	4	8,6
23	Metaloides y metales diversos	82	16	19,5
24	Materias primas y preparaciones diversas	239	47	19,7
25	Productos químicos inorgánicos y orgánicos	1177	77	6,5
26	Productos farmacéuticos, medicamentos químicos y productos farmacéuticos dietéticos	487	36	7,3
27	Armamento y otros artículos de armería, municiones y material de guerra	71	22	31,0
28	Artículos de cuchillería y accesorios conexos	34	10	29,4
29	Relojes	53	41	77,3
30	Aparatos utilizados en actividades de física, química y matemáticas, y aparatos de óptica	199	180	90,5
31	Aparatos de cirugía, medicina, odontología y veterinaria	128	102	79,6
32	Instrumentos musicales	151	13	8,6
33	Vehículos y sus accesorios	77	31	40,2
34	Máquinas, aparatos, instrumentos y varios	389	197	50,6
35	Artículos diversos	207	6	2,8
	Total	5936	1047	17,6

Fuente: International Customs Journal, Brazil (1949); estimaciones de la OMC.

Cuadro 12 del Apéndice
Brasil: Cobertura de las consolidaciones, por secciones, en determinados años

Sección	Designación	1957			1979			1986		
		Número total de líneas	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %	Número total de líneas	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %	Número total de líneas	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %
1	Animales vivos	160	19	11,9	277	16	5.8	308	4	1,3
2	Productos del reino vegetal	603	22	3,6	498	30	6.0	586	19	3,2
3	Grasas animales o vegetales	110	1	0,9	156	2	1.3	164	2	1,2
4	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	132	2	0,2	398	1	0.3	452	0	0,0
5	Productos minerales	93	0	0,0	468	6	1.3	325	4	1,2
6	Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	2335	22	0,9	2871	88	3.1	3244	55	1,7
7	Resinas artificiales y materias plásticas	135	3	2,2	310	3	1.0	419	3	0,7
8	Pieles	73	3	4,1	90	2	2.2	116	0	0,0
9	Madera y manufacturas de madera	81	0	0,0	144	0	0.0	175	0	0,0
10	Materias para la fabricación de papel	102	20	19,6	145	23	15.9	181	10	5,5
11	Materias textiles y sus manufacturas	458	11	2,4	975	12	1.2	588	2	0,3
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	74	1	1,3	78	0	0.0	85	0	0,0
13	Manufacturas de piedra o de yeso fraguable	109	5	4,5	284	4	1.4	262	1	0,4
14	Perlas, piedras preciosas y semipreciosas	33	1	3,0	116	4	3.4	127	0	0,0
15	Metales comunes y manufacturas de estos metales	408	26	6,3	835	42	5.0	785	29	3,7
16	Máquinas y aparatos	589	30	5,0	1470	193	13.1	1919	219	11,4
17	Vehículos, aeronaves y equipo conexo	209	0	0,0	356	24	6.7	299	4	1,3
18	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía y de medida	426	62	14,5	621	33	5.3	928	76	8,2
19	Armas y municiones	14	0	0,0	18	0	0.0	18	0	0,0
20	Mercancías y productos diversos	153	6	3,9	191	8	4.2	271	4	1,5
21	Objetos de arte o colección y antigüedades	6	0	0,0	6	0	0.0	6	0	0,0
	Total	6303	234	3,7	10307	491	4.8	11258	432	3,8

Nota: Debido a los cambios de nomenclatura, la cobertura de las consolidaciones no es estrictamente comparable entre unos años y otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

Fuente: International Customs Journal, Brazil (1957), Brazil (1979) y Brazil (1986); estimaciones de la OMC.

Cuadro 13 del Apéndice
India: Cobertura de las consolidaciones, por secciones, en determinados años

Sección	Designación	1948		1958		1964		1979		1987-1988	
		Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %
1	Animales vivos	6	13,6	5	31,2	5	29,4	1	10,0	0	0,0
2	Productos del reino vegetal	10	18,9	12	13,3	16	20,8	17	45,9	142	52,2
3	Grasas animales o vegetales	6	46,2	7	50,0	6	37,5	3	42,9	25	47,2
4	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	22	46,8	22	31,9	19	29,2	0	0,0	0	0,0
5	Productos minerales	3	12,5	4	13,3	4	13,3	3	9,1	3	2,0
6	Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	26	21,0	21	12,6	18	11,5	19	24,4	60	7,1
7	Resinas artificiales y materias plásticas	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
8	Pieles	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
9	Madera y manufacturas de madera	1	16,7	3	27,3	2	20,0	0	0,0	0	0,0
10	Materias para la fabricación de papel	2	22,2	3	18,8	3	16,7	0	0,0	0	0,0
11	Materias textiles y sus manufacturas	5	6,5	7	8,3	3	3,8	0	0,0	0	0,0
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	3	60,0	3	33,3	2	25,0	0	0,0	0	0,0
13	Manufacturas de piedra o de yeso fraguable	2	11,8	3	13,6	3	14,3	0	0,0	0	0,0
14	Perlas, piedras preciosas y semipreciosas	0	0,0	1	6,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
15	Metales comunes y manufacturas de estos metales	6	5,6	5	2,4	5	3,3	0	0,0	0	0,0
16	Máquinas y aparatos	28	84,8	28	39,4	24	30,0	0	0,0	0	0,0
17	Vehículos, aeronaves y equipo conexo	3	13,6	7	18,9	13	34,2	0	0,0	0	0,0
18	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía y de medida	3	50,0	4	33,3	4	33,3	1	2,6	0	0,0
19	Armas y municiones	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
20	Mercancías y productos diversos	0	0,0	2	10,5	2	11,8	0	0,0	0	0,0
21	Objetos de arte o colección y antigüedades	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
22	n.e.p.	1	100,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0
	Total	127	20,0	137	14,9	130	15,4	44	7,9	230	4,4

Nota: Debido a los cambios de nomenclatura, la cobertura de las consolidaciones no es estrictamente comparable entre unos años y otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

Fuente: International Customs Journal, India (1948), India (1957), India (1964), India (1979) e India (1987); estimaciones de la OMC.

Cuadro 14 del Apéndice
Argentina: Cobertura de las consolidaciones, por secciones, en determinados años

Sección	Designación	1967		
		Número total de líneas	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %
1	Animales vivos	100	23	23,0
2	Productos del reino vegetal	262	11	4,2
3	Grasas animales o vegetales	42	2	4,8
4	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	85	9	10,6
5	Productos minerales	157	8	5,1
6	Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	2689	82	3,1
7	Resinas artificiales y materias plásticas	257	1	0,4
8	Pieles	26	0	0,0
9	Madera y manufacturas de madera	155	0	0,0
10	Materias para la fabricación de papel	110	13	11,8
11	Materias textiles y sus manufacturas	244	5	2,1
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	22	0	0,0
13	Manufacturas de piedra o de yeso fraguable	114	3	2,6
14	Perlas, piedras preciosas y semipreciosas	35	0	0,0
15	Metales comunes y manufacturas de estos metales	535	34	6,4
16	Máquinas y aparatos	1373	124	9,0
17	Vehículos, aeronaves y equipo conexo	141	17	12,1
18	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía y de medida	427	39	9,1
19	Armas y municiones	12	0	0,0
20	Mercancías y productos diversos	59	6	10,2
21	Objetos de arte o colección y antigüedades	8	0	0,0
	Total	6853	377	5,5

Fuente: International Customs Journal, Argentina (1967); estimaciones de la OMC.

Cuadro 15 del Apéndice
Recurso a la sección B del artículo XVIII, desde 1959 hasta la actualidad

Argentina	1972 – 1978
	1986 – 1991
Bangladesh	1974 – 2008
Brasil	1962 – 1971
	1976 – 1991
Chile	1961 – 1980
Colombia	1981 – 1992
Corea	1969 – 1989
Egipto	1963 – 1995
Filipinas	1980 – 1995
Ghana	1959 – 1989
India	1960 – 1997
Indonesia	1960 – 1979
Nigeria	1985 – 1998
Pakistán	1960 – 2002
Perú	1968 – 1991
Sri Lanka	1960 – 1998
Túnez	1967 – 1997

Fuente: Secretaría de la OMC.

3. LA EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS: FORTALECIMIENTO DEL IMPERIO DE LA LEY

Muchos consideran que el nuevo mecanismo de solución de diferencias (MSD) es la joya de la corona de la OMC. El mecanismo de solución de diferencias del GATT, que en sus últimos años se vio afectado por una creciente incidencia de atascos procesales, se revisó de manera sustancial durante la Ronda Uruguay, y el nuevo sistema de solución de diferencias de la OMC resultante ha sido utilizado satisfactoriamente por un número cada vez mayor de Miembros de la OMC (tanto desarrollados como en desarrollo) durante los últimos 10 años. Aunque los Miembros de la OMC han declarado que están razonablemente satisfechos con el funcionamiento del sistema, también han reconocido que quizá podrían aclararse y mejorarse ciertos aspectos de él en esferas tales como la participación de los países en desarrollo, los procedimientos jurídicos y la observancia. La presente subsección comienza con un análisis de la evolución de los procedimientos de solución de diferencias del GATT y la OMC, y posteriormente se analizan los resultados del sistema de solución de la OMC hasta la fecha. Por último, se ofrece una visión general de diversas propuestas de especialistas en derecho de la OMC para mejorar el sistema.

a) Historia de la solución de diferencias en el GATT y la OMC

A pesar de su falta de rigor jurídico, el sistema de solución de diferencias del GATT en realidad funcionó bastante bien durante los primeros años del GATT. Sin embargo, durante sus últimos años, las partes contratantes del GATT contra las que se presentaban reclamaciones en el marco del sistema podían utilizar diversas técnicas procesales derivadas de la norma del consenso positivo, sobre la base de la cual funcionaba el sistema, para bloquear el establecimiento de grupos especiales y/o la adopción de informes de grupos especiales. Esto daba lugar con frecuencia a prolongadas demoras en la sustanciación de las reclamaciones o, en el caso de sustanciarse y resolverse, a demoras a la hora de dar efecto jurídico a las resoluciones. Esa situación insatisfactoria condujo a la negociación del ESD de la OMC, con el que se codificó y mejoró considerablemente el sistema de solución de diferencias del GATT, que había oscilado entre las soluciones jurídicas y las diplomáticas. El ESD propició que las partes en litigio pasaran de una orientación basada en el poder a otra basada en normas en la solución de sus diferencias. Al pasar revista a la historia de la solución de diferencias en el GATT y la OMC se describen los procesos e instrumentos utilizados para resolver las diferencias. Se explica por qué el sistema funcionó mejor en unas épocas que en otras. En la sección también se subrayan las deficiencias del sistema de solución de diferencias del GATT, que dieron lugar a su reforma durante la Ronda Uruguay.

i) La solución de diferencias en el marco del GATT: 1948-1994

Primeros años de solución de diferencias en el GATT

El debate sobre la utilización de enfoques tanto diplomáticos como jurídicos para solucionar diferencias comerciales comenzó incluso antes de que naciera el GATT. El primer borrador de trabajo de la carta de la Organización Internacional de Comercio (OIC) ("propuesta de Carta") -presentado por los Estados Unidos- preveía un procedimiento jurídico riguroso que incluía el derecho de apelación ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Sin embargo, los participantes en las negociaciones de la OIC no estaban dispuestos a ceder a expertos independientes todas las competencias legales para la solución de diferencias. Por tanto, se propuso que las apelaciones ante la CIJ sólo adoptaran la forma de una solicitud de opinión consultiva presentada por todos los miembros de la OIC. Las partes no comparecerían como litigantes y, por consiguiente, no podían quedar sujetos a una sentencia de la Corte (Jackson, 1969). Había un amplio acuerdo en que, si acaso, la participación de la CIJ tenía como objetivo ayudar a encontrar una solución diplomática. Otros participantes clave, como el Reino Unido, consideraban que las eventuales diferencias, en lugar de definirse como exclusivamente jurídicas, requerían también una evaluación económica y, por tanto, debían seguir en última instancia bajo el control de los miembros de la OIC (Hudec, 1990). Finalmente se modificó considerablemente la estructura jurídica formal de la Carta para integrar exigencias políticas de flexibilidad. Su disposición clave sobre las diferencias, como en el GATT, era una cláusula de anulación y menoscabo.

En vista del carácter provisional del GATT (las negociaciones de la OIC todavía estaban en curso, véase el apartado 4), y de su reducido número de miembros con una mentalidad similar, se consideró más que adecuado el rudimentario procedimiento de solución de diferencias basado en anulación y menoscabo (que se copió literalmente del proyecto de Carta de la OIC) (Jackson *et al.*, 1995). El artículo XXIII del GATT, aunque impreciso, permitía decisiones formales, solicitudes de adopción de medidas correctivas y, en última instancia, contramedidas económicas. No se hacía referencia a otras disposiciones sobre solución de diferencias del proyecto de Carta de la OIC debido a su carácter de "mecanismo legal de una organización formal" (Hudec, 1990: 53).[145] El funcionamiento del sistema de solución de diferencias del GATT se puso a prueba desde su mismo comienzo. La primera diferencia bilateral (*Cuba - Gravámenes consulares*), acerca de si el artículo I era aplicable a los gravámenes consulares, se resolvió mediante una resolución positiva del Presidente de las partes contratantes. No se hizo referencia al artículo XXIII del GATT.[146] Este procedimiento improvisado, basado en el prestigio personal del Presidente, sólo se utilizó una vez más.[147]

En los años siguientes, las reclamaciones se remitieron a "grupos de trabajo" integrados por las partes en la diferencia (que tenían que dar su consentimiento a las decisiones adoptadas), algunos defensores y varios países neutrales. Se resolvieron con éxito varios casos[148], pero, al intervenir los litigantes en el procedimiento y buscar el apoyo de otros países[149], no siempre fue posible llegar a un acuerdo. No fue hasta 1952 (tras el fracaso de la OIC) cuando se modificó este procedimiento de una manera sutil pero importante. En el séptimo período de sesiones de las partes contratantes, el Presidente propuso que se estableciera un solo grupo de trabajo para que se ocupara de todas las reclamaciones incluidas en el orden del día.[150] Posteriormente ese grupo fue denominado "Grupo de expertos encargado de examinar las reclamaciones".[151] Hubo dos novedades: en primer lugar, ninguna de las partes en las distintas diferencias eran miembros del Grupo de expertos. De hecho, en este caso concreto, las principales potencias, que normalmente habían estado presentes en los grupos de trabajo para garantizar que el resultado fuera políticamente aceptable, ni siquiera participaron en el procedimiento. En segundo lugar, aunque el Grupo de expertos examinaba su proyecto de informe con cada una de las partes, determinaba las constataciones por sí mismo.[152] No se invitaba a las partes a exponer oralmente sus argumentos, sino que éstos se presentaban por escrito, y posteriormente los miembros del Grupo de expertos (y la Secretaría) examinaban minuciosamente los fundamentos jurídicos de los mismos. En el décimo período de sesiones de las partes contratantes, en 1955, el procedimiento del Grupo de expertos se formalizó en el documento de la Secretaría "Considerations concerning Extended Use of Panels".[153] Con la adopción

145 Como recordatorio: El GATT era un acuerdo entre las potencias comerciales de la época que trataron de reducir los aranceles entre ellas incluso antes de que entrara en vigor la OIC. Con el fin de evitar largos procedimientos de ratificación en los Estados Unidos y en otros países, era importante que las obligaciones jurídicas establecidas en el GATT estuvieran limitadas al comercio y fueran aceptadas únicamente sobre una base "provisional" y "en toda la medida posible no incompatibles con la legislación vigente" (Hudec, 1990: 51; véanse en especial las referencias que figuran en la nota 8).

146 GATT/CP.2/SR.11; véase también el documento GATT/CP.2/9. Para consultar el archivo digital de documentos del GATT, véase http://www.wto.org/spanish/docs_s/gattdocs_s.htm.

147 GATT/CP.2/SR.11.

148 Algunos de ellos se incluyeron en el orden del día antes de que se agotaran las consultas bilaterales. Hudec (1990) opina que eso es una indicación de que el planteamiento de diferencias se consideraba un acto «diplomático» normal.

149 Por ejemplo, en el cuarto período de sesiones en 1950, en una reclamación presentada por Chile, en esta ocasión con una referencia explícita al artículo XXIII del GATT, Australia se opuso por escrito al informe del Grupo de Trabajo (elaborado por la Secretaría) y recabó apoyo entre las partes contratantes para que fuera rechazado. Se inició un proceso para contrarrestarlo "insistiendo en la importancia de no supeditar tales decisiones a exámenes políticos ante todos los Miembros del GATT" (Hudec, 1990: 79). Australia cedió finalmente a la aprobación del informe por las partes contratantes (Jackson, 1969). Con este caso, la solución de diferencias en el GATT, aunque todavía seguía siendo de naturaleza diplomática, dio el primer paso en la dirección de la resolución por terceros. Véase el informe sobre el asunto *Australia – Subvenciones al sulfato de amonio* (GATT/CP.3/61 y GATT/CP.4/23); véanse también los documentos GATT/CP.4/SR.15 y GATT/CP.4/SR.21.

150 SR.7/5.

151 SR.7/7.

152 Como observa Hudec "la palabra 'grupo de expertos' … evocaba ideas de decisiones imparciales y no políticas adoptadas por personas que actúan a título personal" (1990: 86).

153 L/392/Rev.1.

del nuevo procedimiento se había puesto en marcha la "judicialización" de la solución de diferencias (Petersmann, 1997b).[154]

A pesar de este cambio en la práctica, el procedimiento de solución de diferencias seguía siendo bastante informal. Las resoluciones se redactaban "con vaguedad diplomática" (Hudec, 1993: 12). En la mayoría de los casos, las resoluciones eran favorables al reclamante, y a pesar de firmes protestas por parte de los demandados, normalmente eran aceptadas. El medio principal para inducir al cumplimiento en la primera época del GATT era la presión ejercida por los pares, que funcionó por lo general gracias a la cohesión y al reducido número de partes contratantes del GATT. En la mente de todos seguían estando las experiencias devastadoras del enfrentamiento comercial durante el período de entreguerras (véase la sección B.1), así como el fallido esfuerzo por crear una organización internacional mayor y más formal que regulara el comercio. A pesar de un enfoque cada vez más legalista, la solución de diferencias no perdió su carácter de "negociación" y dependía mucho de la cooperación de la parte demandada. Las decisiones de los grupos especiales ofrecían fundamentalmente al gobierno perdedor argumentos adicionales que podían utilizarse a nivel interno para justificar un cambio de política ante su electorado.

Sólo en un caso se autorizó la retorsión.[155] Las contramedidas aplicadas fueron "suficientemente módicas para evitar acusaciones de reacción excesiva y, no obstante, suficientemente importantes para atraer la pretendida atención del público. … El objetivo no era castigar, sino transmitir un mensaje" (Hudec, 1990: 195-196). Resulta interesante que las medidas infractoras no fueran retiradas durante años y que el reclamante (los Países Bajos) obtuviera regularmente prórrogas para mantener en vigor sus contingentes de retorsión. En aquella época no era insólito que el incumplimiento continuado de obligaciones coexistiera con contramedidas (Jackson, 1967). En varias ocasiones algunos países retiraron concesiones unilateralmente en respuesta a lo que ellos consideraban abusos de las diversas cláusulas liberatorias incluidas en los artículos XIX y XXVIII del GATT[156], aunque ha de reconocerse que en el marco de éstos, a diferencia del artículo XXIII del GATT, se permitía reequilibrar unilateralmente las concesiones. En lugar de considerar las "sanciones" como actos hostiles para obligar a un país a cumplir, se estimaba que eran un medio para restablecer el equilibrio de las concesiones recíprocas de una manera diplomática pero firme.

"Antijudicialización": declive de la solución de diferencias en el GATT en el decenio de 1960

El decenio de 1960 se caracterizó por un acusado descenso de la actividad de solución de diferencias en el marco del GATT. Por una parte, la constitución de la CEE en 1958 obligó a sus miembros -anteriormente activos usuarios de los procedimientos del GATT (véase el apartado 2. b))- a expresarse con una sola voz en el GATT y a resolver las diferencias surgidas entre ellos.[157] Lo que es más, un examen del régimen comercial de la CEE realizado por las partes contratantes puso de manifiesto varios problemas políticamente sensibles que difícilmente podían resolverse recurriendo a procedimientos contradictorios. En particular, las CE pidieron flexibilidad para ocuparse de su sector agrícola y mantener sus relaciones preferenciales con sus antiguas colonias, sobre todo a través del Acuerdo de Asociación con la Comunidad Económica Europea. En el duodécimo período de sesiones en 1958 lograron convencer a las partes contratantes de la conveniencia de seguir estudiando estas cuestiones centrándose en buscar "soluciones de carácter práctico [], dejando de lado provisionalmente el aspecto jurídico" (IBDD S7/73-76 (1959)).

---

154 En los años siguientes todavía se crearon "grupos de trabajo" en algunos casos por razones de sensibilidad política interna de una de las partes en cuanto a la cesión de la facultad de adopción de decisiones, o simplemente porque un representante del país del reclamante formaba parte del Grupo de expertos encargado de examinar las reclamaciones. Véase, por ejemplo, el documento SR.7/10, relativo a la diferencia *Productos lácteos – Restricciones de los Estados Unidos* (reclamación presentada por los Países Bajos).

155 SR.7/16. Las dos partes presentaron estadísticas que respaldaban sus alegaciones sobre la cuantía adecuada de los daños de una manera muy especulativa. El Grupo Especial convino en una cifra "intermedia" que fue fácilmente aceptada por las dos partes sin más justificación. Véase el documento L/61.

156 Véase, por ejemplo, el documento L/57.

157 Hudec señala lo siguiente:"[L]a facilidad y legitimidad del procedimiento de diferencias parecía depender mucho de su impulso – la frecuencia de utilización y la participación previa de los litigantes" (1990: 236).

La tolerancia de las partes contratantes con respecto al nuevo régimen comercial de las CE se puso a prueba cuando las CE introdujeron gravámenes variables en el contexto de su Política Agrícola Común (PAC). Como la cuestión de los aranceles fluctuantes se había planteado también en el contexto de las renegociaciones arancelarias previstas en el artículo XXVIII del GATT tras la constitución de la CEE, las CE ofrecieron de nuevo consolidaciones arancelarias a tipos más bajos sobre otros productos no sujetos a los nuevos gravámenes variables. Sin embargo, los Estados Unidos rechazaron cualquier forma de compensación distinta de las consolidaciones al tipo máximo sobre los mismos productos a los que se aplicaban derechos variables, aunque fue en vano. El desacuerdo sobre una compensación idónea autorizaba en última instancia a los Estados Unidos a retirar una cantidad equivalente de concesiones (es decir, a adoptar medidas de retorsión) sin necesidad de otro examen jurídico. El desacuerdo sobre la cuantía adecuada dio finalmente lugar a que se estableciera un Grupo Especial, que decidió fijar una compensación de retorsión comprendida entre las cantidades propuestas por las partes en la diferencia.[158] Tampoco en este caso propició la retorsión ninguna modificación significativa de las medidas infractoras (Jackson, 1969). Las CE y los Estados Unidos hicieron nuevos progresos en relación con las cuestiones agrícolas al margen de la Ronda Kennedy al acordar las dos partes normas para la colocación de excedentes y una serie de precios de exportación.[159] Las partes contratantes acabaron tolerando la PAC sin formular ningún tipo de impugnación jurídica contra sus elementos fundamentales, en particular por lo que respecta a las controvertidas medidas de protección de las importaciones (Sampson y Snape, 1980).

La serie de acuerdos preferenciales entre las CE y sus antiguas colonias (véase el apartado 4), así como la conclusión de nuevos acuerdos comerciales, como la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), dieron un nuevo impulso a las tendencias "antilegalistas". Esto coincidió también con las peticiones particulares de los países en desarrollo para disponer de más libertad para apartarse de sus propias obligaciones en el marco del GATT. Al convertirse muchas antiguas colonias en naciones independientes, los países en desarrollo empezaron a constituir una fuerza poderosa en el GATT.[160] No obstante, sus llamamientos en pro de exenciones especiales para esos países (que se remontaban a las negociaciones de la OIC) se vieron acompañados de exigencias de un cumplimiento más eficaz de las obligaciones de los países desarrollados.

Esta actitud quedó claramente ilustrada por la reclamación del Uruguay contra 15 países desarrollados, en la que se enumeraban todas las medidas no arancelarias de esos países que afectaban a las exportaciones del Uruguay.[161] No obstante, en lugar de solicitar una resolución para solucionar una diferencia específica, la reclamación uruguaya era más bien un gesto político destinado a atraer la atención pública sobre el deterioro de la situación comercial de los países en desarrollo (Jackson, 1969). El Uruguay, que trataba de no enfrentarse directamente a los principales interlocutores comerciales, se abstuvo de formular argumentos jurídicos en cuanto a la falta de conformidad de las medidas con las normas del GATT y de presentar pruebas sobre los daños comerciales sufridos. En cambio, pidió al Grupo Especial que determinara si debía autorizarse la retorsión en un intento de "hacer que el GATT asumiera la función de fiscal" (Hudec: 1990: 242). El Grupo Especial se abstuvo de hacerlo. Durante la Ronda Kennedy, el Uruguay (junto con el Brasil) volvió a defender la idea de que el propio GATT actuara como una especie de ministerio fiscal que formulara reclamaciones en nombre de los países en desarrollo, además de la idea

158 Documento L/2088 - "Grupo Especial sobre las aves de corral", diferencia también conocida como "guerra de los pollos".

159 Véase, por ejemplo, el Acuerdo relativo a determinados productos lácteos (IBDD S17/5-12 (1970)).

160 En un decenio el número de países en desarrollo aumentó hasta más del triple. La mayoría de 21 a 16 de países desarrollados frente a países en desarrollo existente en 1960 se invirtió hasta alcanzar una proporción de 25 a 52 en 1970. Véase el apartado 4.a).

161 Véanse los documentos L/1647 y L/1662 para las comunicaciones del Uruguay; véase el documento IBDD S11/100-166 (1963) para la resolución del Grupo Especial; véase el documento IBDD S13/36-45 (1965) para el examen del cumplimiento realizado por el Grupo Especial.

de reforzar las medidas correctivas existentes (pidiendo, entre otras cosas, compensación financiera y el derecho de adoptar colectivamente medidas de retorsión).[162] Ninguna de esas propuestas prosperó.[163]

Tras la reclamación del Uruguay y la propuesta de reformas "radicales" del artículo XXIII del GATT, la solución de diferencias en el GATT estuvo cada vez más vinculada a un planteamiento más contundente de las quejas de los países en desarrollo con respecto al sistema de comercio del GATT. Esto se vio compensado, no obstante, por la determinación de los países desarrollados de mantener una aplicación más flexible de las normas del GATT y abordar sus problemas por medios diplomáticos. partes contratantes nuevas y en rápido proceso de desarrollo, como el Japón, habían cambiado nuevamente la composición de la membresía del GATT, y las crecientes exportaciones de esos países empezaron a tener consecuencias económicas, lo que desencadenó nuevas formas de proteccionismo ("restricciones voluntarias a la exportación") que no parecían estar comprendidas en las obligaciones del GATT. Por tanto, el sistema de comercio del GATT se impregnó de medidas comerciales jurídicamente dudosas. A su vez, las partes contratantes del GATT, al ser criticadas por algunas de esas prácticas, podían hacer referencia a políticas similares en otros lugares o relacionar la cuestión con un problema mayor que necesitaba una solución general.[164] Ante ese aumento de las posibilidades de conflicto económico grave, la observancia estricta de las normas del GATT llegó a ser considerada como un acto hostil que no tenía en cuenta la realidad económica; en cambio, se extendió el entendimiento de que lo que se necesitaba era un criterio más gradual con respecto al cumplimiento de las obligaciones. Tras un número reducido de casos de enfrentamiento (entre ellos, la "guerra de los pollos" entre los Estados Unidos y las CE y la enorme reclamación del Uruguay), la actividad de solución de diferencias casi se paralizó por completo entre 1963 y 1969. Sin duda, las dos principales rondas de negociaciones comerciales en el decenio de 1960 (véase el apartado 1) reforzaron este descenso. Durante ese período, las partes contratantes, temerosas de suscitar el antagonismo recurriendo a la solución formal de las diferencias preferían abordar los conflictos comerciales mediante negociaciones.

En ese ambiente también fracasaron otros intentos realizados por los países en desarrollo a finales del decenio de 1960 para establecer algún tipo de procedimiento de grupos especiales que se iniciara de oficio.[165] En lugar de un fiscal, las partes contratantes convinieron en 1971 en crear el "Grupo de los Tres", integrado por el Presidente de las partes contratantes, el del Consejo y el del Comité de Comercio y Desarrollo. Se encomendó al Grupo que identificase restricciones comerciales aparentemente injustificadas que afectaban a los países en desarrollo y presentara propuestas para su eliminación.[166] En lugar de iniciar actuaciones de un grupo especial, este tipo de órgano de "vigilancia" tenía por objeto poner al descubierto (y avergonzar) a países específicos, manteniendo al mismo tiempo flexibilidad para actuar como potencial mediador que pudiera intervenir y lograr una solución menos enfrentada.[167]

El renacimiento de la solución formal de diferencias a partir del decenio de 1970

Al haber aceptado los principales partidarios de un enfoque más "legalista" (los Estados Unidos, importantes países en desarrollo) la tendencia hacia medios "diplomáticos" más informales para abordar los problemas comerciales en el decenio de 1960, la solución de diferencias en el GATT sólo renació debido a acontecimientos internos en los Estados Unidos a principios del decenio de 1970. El deterioro de las condiciones económicas, sobre todo el primer déficit del comercio de mercancías de los Estados Unidos

162 COM.TD/F/W.1.

163 Véase el documento IBDD S14/20-22 (1966) para las modificaciones del procedimiento previsto en el artículo XXIII del GATT adoptadas al final de la Ronda Kennedy. Al menos en el caso de reclamaciones de los países en desarrollo, tras agotarse los distintos procedimientos de consultas, "el Consejo designará[] inmediatamente un grupo de expertos" (párrafo 5). Por tanto, en esos casos se impidió la posibilidad de bloquear el establecimiento de un grupo de expertos.

164 Véanse, por ejemplo, los documentos SR.24/10 y SR.24/14 para un análisis de la propuesta de Nueva Zelandia sobre exenciones para restricciones residuales por motivos de balanza de pagos.

165 COM.TD/W/68 y COM.TD/W/116.

166 IBDD S18/76-95 (1972).

167 IBDD S19/32-50 (1973). El Grupo de los Tres ejerció sus funciones entre 1971 y 1973. En 1974, los temas de su competencia pasaron a formar parte del mandato de negociación de la Ronda de Tokio y se suspendieron sus actuaciones. Véase el documento COM.TD/W/219.

desde la Segunda Guerra Mundial en 1971 (que también propició el abandono de la convertibilidad del dólar en oro) fortaleció el interés del Congreso estadounidense en la política económica internacional, incluido el comercio. Un examen de las restricciones al comercio exterior realizado en el Congreso desencadenó una crítica generalizada a la "ineficacia" del GATT (Hudec, 1990: 251). Al mismo tiempo, en el período previo a la Ronda de Tokio, la Administración estadounidense solicitó nuevas facultades para negociar. Con el fin de demostrar su decisión de actuar, la Administración estadounidense presentó varias reclamaciones ante el GATT y, lo que es más importante, anunció que tenía el propósito de ejercitar su derecho de retorsión contra las restricciones francesas a la importación que todavía estaban vigentes y habían sido declaradas ilegales por un grupo especial en 1962.[168] Las CE, que eran el objetivo de la mayoría de las reclamaciones de los Estados Unidos, respondieron impugnando los incentivos en el impuesto sobre la renta concedidos en virtud de la legislación estadounidense sobre sociedades de ventas al extranjero (DISC), por la supuesta infracción de las normas en materia de subvenciones establecidas en el artículo XVI del GATT. Poco después, los Estados Unidos presentaron su propia reclamación contra medidas fiscales de varios países de las CE. Durante más de dos años, las dos partes no lograron ponerse de acuerdo sobre la composición del grupo especial.[169] Estos acontecimientos, unidos a la constante frustración por la falta de control de las políticas agrícolas y al creciente número de acuerdos preferenciales concertados por las CE, llevaron a los Estados Unidos a propugnar el fortalecimiento de los procedimientos de solución de diferencias, incluidos derechos de retorsión reforzados (Hudec, 1993).

Sin embargo, fueron los nuevos "Códigos" sobre distintas medidas no arancelarias convenidos en la Ronda de Tokio los que dieron el principal impulso para reconstruir el sistema jurídico del GATT. En vista del aumento de las obligaciones y de la complejidad de las cuestiones, se necesitaba un mecanismo de observancia digno de crédito. Por consiguiente, se acometió una reforma general de la solución de diferencias en el GATT y se integró en cada Código su propio conjunto de procedimientos más avanzados. Lo que es más importante, con arreglo al nuevo Código de Subvenciones y habida cuenta de la experiencia de la diferencia relativa a las DISC, el demandado ya no podía bloquear el establecimiento de un grupo especial.[170] Los demás Códigos incluían un texto similar, aunque menos estricto (Hudec, 1980). No obstante, el nuevo régimen general no contemplaba el derecho a solicitar el establecimiento de un grupo especial.[171] En cambio, confirmaba varias prácticas establecidas, como la resolución por terceros, y regulaba diversas cuestiones de procedimiento, tales como plazos aproximados para las distintas etapas de las diferencias.

El número creciente de reclamaciones presentadas durante el decenio de 1980, su dificultad jurídica y la complejidad de las pruebas presentadas (como ya se había anticipado en la diferencia sobre las DISC) impulsaron a la Secretaría a crear una "oficina jurídica" especializada en 1981.[172] Sin embargo, pronto se pusieron de manifiesto los límites de los procedimientos vigentes, en particular al ser cada vez más objeto de crítica la PAC de las CE. En varias ocasiones, el grupo especial tuvo problemas para interpretar conceptos jurídicos, manejar la cantidad de pruebas aportadas por las partes y, en última instancia, para llegar a una decisión.[173] Como consecuencia de ello, en un número creciente de casos, las partes

168 L/3744.

169 Resulta interesante que ambas partes se mostraran de acuerdo en que, debido a la complejidad de la cuestión intervinieran en el grupo especial expertos fiscales externos, un reconocimiento implícito de la necesidad de resolución de las diferencias por terceros. Véase Hudec (1990): 260-261.

170 El automatismo del establecimiento de los grupos especiales siguió el modelo de los procedimientos establecidos en 1966 para los países en desarrollo. Véase IBDD (1966). La posibilidad de bloquear el establecimiento de un grupo especial sigue siendo una característica de muchos acuerdos de libre comercio bilaterales o regionales, incluidos algunos recientes, como los acuerdos entre Australia y Singapur y Australia y Tailandia (Fink y Molinuevo, 2007). La posibilidad de bloquear el establecimiento de un grupo especial también se contempla en el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y los países mediterráneos que está previsto entre en vigor en 2010 (Ramírez Robles, 2006).

171 L/4907 en IBDD S26/229-238; véase especialmente el párrafo 6 ii).

172 Hubo que esperar hasta 1983 para que fuera más o menos operativa. Véase Hudec (1993).

173 Por ejemplo, al interpretar el concepto de "parte equitativa" en diferencias sobre subvenciones, resultaba difícil establecer una relación causal entre la subvención y el aumento de las cuotas de mercado tomando como base la información de que disponía el grupo especial. Véase, por ejemplo, *Comunidades Europeas – Reintegros por las exportaciones de azúcar*, L/4833 en IBDD S26/316-349 (1980).

experimentaron una sensación de frustración derivada del proceso del grupo especial. En una ocasión, los Estados Unidos incluso ofrecieron "retirar su reclamación a cambio de borrar esta resolución de los anales" (Hudec, 1993: 136).[174] Sin embargo, incluso cuando, hacia la segunda mitad del decenio, el sistema jurídico consiguió hacer frente de forma más eficaz a un volumen de trabajo cada vez mayor y dictar más decisiones jurídicamente coherentes, en un número significativo de casos la adopción de resoluciones sobre cuestiones delicadas aún fue bloqueada por la parte declarada infractora de obligaciones. En la reunión ministerial de 1982, las CE estuvieron a punto de dar su consentimiento a un principio de "consenso menos dos" (Hudec, 1993). Las recomendaciones sobre solución de diferencias que finalmente se acordaron estaban destinadas a lograr que el proceso fuera más rápido y más eficaz, entre otras cosas exhortando a los grupos especiales a que dictaran decisiones y recomendaciones claras.[175] Al aumentar la insatisfacción por la falta de observancia en el marco del GATT, se manifestaron amenazas de retorsión unilateral, sobre todo por parte de los Estados Unidos al amparo del procedimiento previsto en su artículo 301, que permitía a los particulares presentar reclamaciones sobre obstáculos al comercio exterior que la Administración estaba obligada a responder (Sykes, 1992). No es sorprendente que existiera el peligro de que esas medidas no autorizadas por el GATT incitaran contraamenazas de participantes igualmente poderosos[176], pero al mismo tiempo esta política resultó ser muy eficaz (Hippler Bello y Holmer, 1990). También sirvió para recordar a las partes contratantes del GATT el valor de un sistema de solución de diferencias en funcionamiento en el marco del GATT, como ilustraban el número creciente de países que iniciaban diferencias y la decisión de reforzar aún más los procedimientos de solución de diferencias durante la Ronda Uruguay. De hecho, en 1989 se adoptó una decisión para mejorar las normas y procedimientos de solución de diferencias del GATT como parte de los "primeros resultados" convenidos por los Ministros en la reunión de mitad de período celebrada en Montreal en diciembre de 1988.[177] Aunque se aclararon más a fondo determinados trámites procesales para mantener el proceso en marcha (por ejemplo, al dar al Director General el derecho de nombrar a los integrantes del grupo especial en los casos en que las partes no pudieran ponerse de acuerdo), la decisión no alteró el consenso exigido para adoptar los informes, y sólo contenía una disposición bastante ambigua sobre el derecho de los reclamantes a solicitar el establecimiento de un grupo especial.[178]

La amenaza constante de sanciones unilaterales quedó subrayada por la adopción de la Ley General sobre Comercio y Competencia de 1988, que intensificó la presión sobre la Administración de los Estados Unidos para que hiciera valer sus facultades de retorsión.[179] Con el fin de someter esas medidas a control multilateral, los negociadores de la Ronda Uruguay empezaron a presionar para que se hiciera una reforma más profunda del sistema de solución de diferencias del GATT. En la reunión ministerial de Bruselas de 1990 se presentó un proyecto de entendimiento que, en una forma más depurada, pasó posteriormente a formar parte del "Proyecto Dunkel" de diciembre de 1991.[180] El ESD que se adoptó al final de la Ronda Uruguay como parte del todo único incorporó todas las decisiones anteriores sobre solución de diferencias en el marco del GATT pero, lo que es más importante, reformó realmente el sistema.

174 L/5142 y L/5142/Corr.1, no se volvió a imprimir en IBDD. El Consejo General se limitó a tomar nota de la resolución en lugar de adoptarla. Véase el documento C/M/152.

175 L/5424 en IBDD S29/9-24 (1983).

176 Por ejemplo, cuando Portugal adoptó contingentes sobre los cereales y las semillas de soja en el contexto de la PAC tras su adhesión a las CE, los Estados Unidos impusieron un contingente no restrictivo a las exportaciones de las CE mientras las restricciones portuguesas no redujeran el nivel de las exportaciones estadounidenses. En respuesta, las CE sometieron una serie de exportaciones estadounidenses a una "vigilancia" especial y amenazaron con aplicar medidas similares en caso necesario. Véase Hudec (1993): 203-206, en particular.

177 L/6489 en IBDD S36/66-72 (1990).

178 A pesar del éxito de sus políticas unilaterales, los Estados Unidos, que durante mucho tiempo defendieron un sistema jurídico más sólido en el marco del GATT, fueron los que impulsaron un mayor automatismo en los procedimientos de los grupos especiales, e incluso trataron de interpretar la Decisión de 1990 en ese sentido. Véanse, por ejemplo, los documentos C/M/248 y C/M/249.

179 Ley Pública 100-418.

180 MTN.TNC/W/35 y MTN.TNC/W/FA: S.1-S.23.

ii) El mecanismo de solución de diferencias de la OMC (MSD): desde 1995 hasta la actualidad

El Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) de la OMC, que establece un sistema de normas unificado, pasó a ser aplicable a todos los Acuerdos de la OMC, aunque algunos de ellos incluyen disposiciones especiales y adicionales sobre solución de diferencias.[181] Ha supuesto una "judicialización" y una "despolitización" crecientes del procedimiento (Esserman y Howse, 2003), aunque sigue utilizando elementos políticos y jurídicos (Petersmann, 1997a). Procedimientos diplomáticos, como las consultas, son obligatorios antes del establecimiento de un grupo especial, mientras que otros, como los buenos oficios y la mediación, son alternativas voluntarias si las partes convienen en ello. Se han reforzado claramente los elementos judiciales; en particular, se ha consagrado expresamente el derecho a solicitar el establecimiento de un grupo especial. Las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas al OSD sólo se pueden bloquear una vez, pero no cuando el asunto se plantea por segunda vez. En el mismo sentido, en virtud del artículo 23 del ESD, todas las reclamaciones relacionadas con el comercio han de canalizarse a través del ESD, impidiendo así las retorsiones unilaterales que contribuyeron a estimular las reformas. El ESD codifica varias prácticas del GATT, como la composición de los grupos especiales, su mandato, los plazos, los procedimientos en caso de pluralidad de reclamantes y la intervención de terceros, y ha introducido nuevos procedimientos, como el reexamen intermedio de los informes de los grupos especiales. Se exponen con más detalle otros procedimientos, entre ellos el derecho de los grupos especiales a recabar información de cualquier fuente pertinente además de la información facilitada por las partes en la diferencia, incluso solicitando informes a grupos de expertos (Petersmann, 1997b).

Quizás las características más importantes del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, a saber, la adopción de decisiones casi automática del Organismo de Solución de Diferencias (OSD) (el consenso "inverso" o "negativo" que impide a la parte perdedora vetar la adopción del informe) y el establecimiento del Órgano de Apelación como órgano permanente de revisión jurídica, sean las de carácter institucional. Las dos innovaciones están relacionadas: a cambio de renunciar a la facultad de vetar resoluciones que consideran erróneas, los Miembros de la OMC se benefician de la posibilidad de apelar ante un órgano de revisión con respecto a cuestiones de interpretación jurídica. Se prevé que el Órgano de Apelación dicte sus resoluciones con rapidez (60 a 90 días) y que esas resoluciones sean vinculantes salvo que sean revocadas por consenso. Las partes pueden en cualquier momento solicitar un arbitraje voluntario o resolver la diferencia bilateralmente. Sin embargo, los términos de esas soluciones y laudos deben notificarse a la OMC y deben ser compatibles con la normativa de la OMC, y pueden ser impugnados por terceros Miembros, lo que es otra confirmación de la insistencia en el control multilateral.

Los procedimientos para velar por el cumplimiento también se han simplificado y se han aislado de un posible bloqueo por la parte que es declarada infractora. Si el Miembro demandado ha adoptado medidas correctivas, se puede solicitar una resolución independiente (que debe dictarse en el plazo de 90 días) acerca de si esas medidas satisfacen las recomendaciones formuladas por el grupo especial o del Órgano de Apelación y adoptadas por el OSD. Si el Miembro contra el cual se ha adoptado una resolución desfavorable no cumple al cabo de un plazo prudencial (determinado mediante arbitraje vinculante si las partes no logran ponerse de acuerdo), se abre un plazo de 20 días durante el cual puede negociarse una compensación voluntaria. Si no se llega a un acuerdo, se pueden aplicar, previa autorización del OSD, medidas de retorsión 10 días después. La cuantía de dichas medidas se puede determinar mediante arbitraje ante la OMC y debe ser equivalente al perjuicio económico y la pérdida de beneficio comercial causados. Todas las medidas compensatorias o de retorsión se consideran provisionales, hasta que se cumpla íntegramente la resolución.

Con el fin de evaluar los resultados de las reformas, los Ministros convinieron en la Declaración de 1994 en revisar el ESD dentro de los cuatro años siguientes. Cuando a finales de 1997 se inició el examen del ESD, los Miembros expresaron por lo general su satisfacción con el funcionamiento del sistema[182], como demuestra

[181] Véanse el párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC y el párrafo 2 del artículo 1 del ESD.

[182] WT/DSB/M/42.

también el elevado nivel de diferencias en la primera década de su existencia (véase el apartado siguiente). Se presentaron pocas propuestas de mejora en las primeras etapas del examen, que al final de 2001 pasó a formar parte de las negociaciones de la Ronda de Negociaciones de Doha. Zimmermann (2006) interpreta la renuencia inicial a proponer modificaciones no sólo como una indicación del buen funcionamiento del ESD, sino también como una expresión de incertidumbre sobre la forma en que el sistema se ocuparía de la solución de diferencias políticamente sensibles, como *CE – Hormonas* y *CE – Banano*.

Las cuestiones relativas al cumplimiento pasaron finalmente a ser un aspecto importante del examen, en particular la cuestión de si la impugnación con éxito de las medidas de aplicación de conformidad con el párrafo 5 del artículo 21 del ESD era un requisito previo para la solicitud por el reclamante de la autorización para adoptar contramedidas (la denominada cuestión de la "secuencia"). En 2002, los Estados Unidos fueron objeto de la decisión sobre retorsión de mayor cuantía de la historia de la OMC cuando se constató que la legislación estadounidense que reemplazaba a la anteriormente aplicable a las empresas de ventas en el extranjero (EVE) no estaba en conformidad con las recomendaciones del OSD[183] y se otorgó a las CE el derecho de imponer restricciones a importaciones procedentes de los Estados Unidos por valor de hasta 4.000 millones de dólares. Las propuestas de los Estados Unidos para reformar el sistema de solución de diferencias empezaron a reflejar cada vez más el hecho de que prosperaba un número creciente de reclamaciones contra los Estados Unidos, sobre todo en la esfera de las medidas comerciales correctivas. Por tanto, los Estados Unidos presentaron propuestas a favor de una mayor flexibilidad y control de los Miembros. Además, anteriormente se habían impugnado determinadas medidas ambientales estadounidenses (*Estados Unidos – Gasolina* y *Estados Unidos – Camarones*), lo que había suscitado la preocupación de diversas ONG ecologistas en los Estados Unidos.[184] Como consecuencia, la OMC también se vio presionada por determinadas ONG en pro de una mayor transparencia con respecto a los procedimientos de solución de diferencias de la OMC. Algunos países en desarrollo siguen oponiéndose a propuestas en ese sentido por temor a que se presione indebidamente a los grupos especiales para que tengan en cuenta preocupaciones distintas de las comerciales. En realidad, en los últimos tiempos el mecanismo de solución de diferencias ha demostrado que permite proteger los derechos de los Miembros a perseguir otros objetivos de política, por ejemplo en las esferas del medio ambiente y la salud, como ilustran los asuntos *Estados Unidos – Camarones (párrafo 5 del artículo 21 – Malasia)* y *CE – Amianto*.

El mecanismo de solución de diferencias de la OMC, con su amplia cobertura de cuestiones de política, su competencia exclusiva y la adopción prácticamente automática de los informes de solución de diferencias, ha sido descrito como el tribunal de derecho internacional más poderoso (Jackson, 2006).[185] Ha sido ampliamente encomiado como una victoria del imperio de la ley sobre la política de poder bilateral. De hecho, con la adopción del ESD, la resolución vinculante y orientada en normas ha reemplazado a muchos de los elementos "diplomáticos" que caracterizaban la solución de diferencias en el GATT, tales como los procedimientos flexibles, el control del procedimiento por las partes (incluida la posibilidad de rechazar resoluciones) y las soluciones de avenencia (en lugar de situaciones de ganador-perdedor), además de la utilización restringida de técnicas jurídicas de interpretación de los tratados. Como es lógico, algunos observadores lamentan la pérdida o debilitamiento de determinados elementos, ya sean sustantivos, como una vinculación más estrecha con el derecho internacional público (véanse las referencias anteriores a la CIJ), o procesales, como las funciones de fiscal dentro de la institución (similares a las del Grupo de los Tres mencionado *supra*). A pesar de que hay un margen evidente para debatir posibles mejoras[186], el ESD parece haber servido bien a los Miembros durante los primeros 10 años si se tienen en cuenta las más de 300 solicitudes de celebración

183 WT/DS108/AB/RW.

184 En el procedimiento sobre el cumplimiento relativo al asunto *Estados Unidos – Camarones (párrafo 5 del artículo 21 – Malasia)* finalmente se determinó que los Estados Unidos podían mantener su medida ambiental en una forma modificada.

185 Aunque la mayoría de los acuerdos de libre comercio regionales o bilaterales incluyen procedimientos de solución de diferencias que a menudo se desarrollan por etapas similares al ESD de la OMC, sólo en algunos de ellos se ha establecido un sistema institucional comparable. Una excepción notable es el mecanismo de solución de diferencias de la ASEAN, que establece una secretaría independiente dotada de medios para ofrecer apoyo jurídico y un Órgano de Apelación permanente, que sigue muy de cerca el modelo de la OMC (Fink y Molinuevo, 2007).

186 De hecho, las propuestas presentadas en el marco de las negociaciones sobre el ESD afectan a 25 de los 27 artículos del Entendimiento.

de consultas y los más de 140 informes emitidos, incluso en las nuevas esferas de los servicios y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Petersmann, 1997b). Antes de analizar algunos de los restantes desafíos identificados en obras especializadas, a continuación se presenta un panorama más detallado de características destacadas de la utilización de procedimientos de solución de diferencias en el GATT y la OMC, junto con posibles explicaciones de las tendencias observadas.

b) Utilización de los procedimientos de solución de diferencias en el GATT y la OMC y resultados

Se ha señalado a menudo que unos cuantos países importantes, especialmente los Estados Unidos y las CE, han sido los principales usuarios del mecanismo de solución de diferencias en el GATT y la OMC. Sin embargo, una novedad más reciente ha sido el recurso creciente de los países en desarrollo a dicho mecanismo, incluso para solucionar diferencias entre ellos. En este apartado se presenta una visión general de las actividades de solución de diferencias en el GATT y la OMC desde el punto de vista de la participación y el contenido de las diferencias, el registro de las soluciones (soluciones mutuamente convenidas, informes distribuidos) y la aplicación de resoluciones/contramedidas.[187] También se citan las obras especializadas que han intentado explicar diversas cuestiones relativas a la utilización de los procedimientos de solución de diferencias del GATT y la OMC, como la decisión de plantear una diferencia, la probabilidad de obtener concesiones en acuerdos previos, la probabilidad de que los reclamantes ganen sus casos, la elevada tasa de cumplimiento y el recurso limitado a la retorsión hasta la fecha.

i) Participación en las diferencias y objeto de las mismas

Como se ha dicho anteriormente, la actividad de solución de diferencias tuvo sus altos y bajos en el GATT hasta que se disparó en el decenio de 1980. La intensa utilización del sistema prosiguió en el marco de la OMC. Estos cambios en el número de casos son un reflejo de la evolución política del GATT y de las circunstancias económicas más generales. El cuadro 16 indica que el volumen de actividad fue razonablemente elevado durante los 15 primeros años del GATT, hasta que tocó fondo en el decenio de 1960 y los primeros años del decenio de 1970. El acusado descenso de casos planteados por las CE y los países en desarrollo (a pesar del número cada vez mayor de estos últimos) durante ese período y la constante actividad de los Estados Unidos (responsables de 25 de 39 reclamaciones) subrayan el escepticismo de los primeros por lo que respecta a la solución formal de las diferencias y el constante apoyo estadounidense a este sistema.[188] La actividad de solución de diferencias creció fuertemente después de la Ronda de Tokio y se intensificó aún más en los últimos siete años del GATT después del balance a mitad de período de 1988. En la OMC, el número de casos por año ha sido bastante estable, con una disminución reciente de los casos iniciados por los Estados Unidos y las CE, que se compensa con una actividad en aumento de los países en desarrollo como reclamantes. La actividad general se ha multiplicado en la OMC, donde en ni siquiera 10 años se han indicado tantos casos (339) como los iniciados (433) en los 47 años del GATT.

[187] Con respecto a la OMC, el conjunto de datos recopilado por Horn y Mavroidis (2006b) abarca la totalidad de las 311 diferencias iniciadas en el marco de la OMC mediante la presentación oficial de una solicitud de celebración de consultas entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004. Los datos relativos a estas diferencias se han actualizado para incluir las novedades ocurridas hasta febrero de 2006. Dada la duración media de las diferencias (hasta la distribución del informe del Órgano de Apelación) de casi dos años determinada por Horn y Mavroidis (2006a), es probable que las diferencias iniciadas posteriormente aún estén en curso y, por tanto, no pueden tenerse en cuenta en gran parte del análisis que aquí se expone. Para consultar estadísticas descriptivas más actualizadas sobre la solución de diferencias en la OMC (número de reclamaciones iniciadas, Miembros reclamantes y demandados, etc.), véase Leitner y Lester (2006). Véanse también trabajos anteriores, como Park y Panizzon (2002), que sólo recogen estadísticas resumidas. Los conjuntos de datos en que se basan no se hacen públicos, y los métodos de contabilidad (por ejemplo, qué constituye un "caso"), así como ciertos aspectos de categorización (por ejemplo, cómo se caracteriza el contenido de una diferencia), son diferentes. Con respecto a las cuestiones analíticas abordadas en el presente informe (por ejemplo, en relación con los tipos de medidas y los resultados de la solución de diferencias), el informe se ha apoyado en la base de datos, de acceso público y bien documentada, elaborada por Horn y Mavroidis (2006b), que permite al lector reproducir resultados agregados y comprobar cuestiones de clasificación en casos específicos. La metodología también está en consonancia con el análisis de las diferencias en el marco del GATT basado en los datos que se encuentran igualmente a disposición del público en Reinhardt (1996, 2001).

[188] Obviamente, como se indica en el apartado 3 a) *supra*, las negociaciones comerciales, en particular la Ronda Kennedy, también contribuyeron al descenso general de la actividad de solución de diferencias durante ese período, dado que los Miembros abordaban determinadas cuestiones mediante negociaciones en lugar de plantear diferencias.

Cuadro 16
Número total de diferencias a lo largo del tiempo y por grupo de países

	GATT						
	1948-57	1958-67	1968-77	1978-87	1988-94	Total GATT 1948-94	Total OMC 1995-2004
EE.UU.	13	10	25	31	37	116	81
CE 15	32	8	4	32	29	105	63
IND	3	13	8	28	26	78	55
PED	9	23	2	41	57	132	139
PMA	1	1	0	0	0	2	1
Todos	58	55	39	132	149	433	339

	OMC										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
EE.UU.	8	17	17	11	10	8	1	4	3	2	81
CE 15	2	7	16	16	6	8	1	4	3	0	63
IND	6	8	7	7	7	3	3	10	2	2	55
PED	14	17	10	8	12	21	19	19	18	1	139
PMA	0	0	0	0	0	0		0	0	1	1
Todos	30	49	50	42	35	40	24	37	26	6	339

Notas: La utilización de diferencias diádicas da lugar a más observaciones que solicitudes de celebración de consultas debido a la existencia de pluralidad de reclamaciones. Los casos del GATT resueltos de conformidad con el ESD de la OMC se contabilizan en las columnas correspondientes a ésta. Debido a la evolución de las CE de 6 miembros en 1958 a 15 en 1995, algunos casos figuran como reclamaciones dentro de la UE durante la época del GATT. No se toma en cuenta la adhesión a las CE de 10 nuevos miembros en 2004 y de otros dos miembros en 2007. IND: otros países industrializados, es decir, Australia, el Canadá, Islandia, el Japón, Liechtenstein, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza; PMA: países menos adelantados de acuerdo con la clasificación de las Naciones Unidas; PED: otros Miembros o Partes Contratantes que son países en desarrollo.

Fuente: GATT: Reinhardt (1996), actualizado por los autores; OMC: recopilación propia a partir de Horn y Mavroidis (2006b); la información incluye todas las diferencias planteadas entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004 (DS 1-311); en el caso de estas diferencias, la información se ha actualizado con el fin de reflejar el desarrollo de los procedimientos hasta febrero de 2006.

Por término medio, dada su importancia en el comercio internacional, las CE y los Estados Unidos han intervenido en la mayoría de las diferencias tanto en el GATT como en la OMC (cuadro 2; Horn y Mavroidis, 2006b). El Japón participó sobre todo como demandado en el marco del GATT, pero su situación es más equilibrada en la OMC. Entre los países en desarrollo, la Argentina, el Brasil y Chile fueron los que más participaron en diferencias en el marco del GATT y siguen haciéndolo en el marco de la OMC. A lo largo de los primeros 10 años de la OMC, la India, la República de Corea y México se han sumado a sus filas en lo que se refiere a la frecuencia de participación.

Aunque los Estados Unidos siguen siendo el objetivo de las reclamaciones de las CE en aproximadamente el 40 por ciento de los casos, la proporción de las reclamaciones de los Estados Unidos contra las CE en el total de las reclamaciones de los Estados Unidos ha disminuido desde cerca del 60 por ciento en el GATT hasta aproximadamente el 35 por ciento en la OMC. Ambos Miembros presentan proporcionalmente más reclamaciones contra los países en desarrollo que en la época del GATT (en torno al 12 por ciento de las diferencias en el GATT frente al 43 y el 47 por ciento correspondientes a las CE y los Estados Unidos, respectivamente, en la OMC). Sin embargo, Horn y Mavroidis (2006a) observan también que estos dos Miembros han pasado a ser cada vez más objeto de reclamaciones en vez de actuar principalmente como reclamantes, lo que indica el aumento del número de otros países que tratan de defender sus intereses de exportación. De hecho, un nuevo fenómeno a lo largo de los últimos 10 años ha sido el recurso cada vez más frecuente de los países en desarrollo al mecanismo de solución de diferencias. Estos países han planteado más del 40 por ciento de las diferencias en el marco de la OMC, en comparación con el 30 por ciento durante los años del GATT. El 42 por ciento de las reclamaciones de los países en desarrollo en el marco de la OMC se ha dirigido contra otros países en desarrollo, en contraposición a escasamente el 5 por ciento en la época del GATT. A pesar del aumento de los litigios entre ellos, los Estados Unidos

y las CE también siguen siendo objetivos principales para los países en desarrollo, habiéndose planteado 75 diferencias contra los dos mayores participantes a lo largo de los 10 primeros años de la OMC, en comparación con 106 casos durante los 48 años del GATT.

Algunos autores han intentado identificar los factores fundamentales que explican la utilización del sistema de solución de diferencias. Bütler y Hauser (2000) sostienen que la decisión de presentar una reclamación depende de la solidez del mecanismo de aplicación y de la probabilidad de obtener una decisión favorable. Esos dos aspectos quedaron reforzados con el ESD (que eliminó la posibilidad de que los demandados bloquearan el establecimiento de los grupos especiales y la adopción de los informes, e introdujo procedimientos de aplicación perfeccionados), lo que ayuda a explicar el gran impulso de la actividad de solución de diferencias de la OMC en comparación con el GATT. Horn et al. (1999) examinan los países con tendencia a plantear diferencias. Consideran que, si bien las diferencias en la capacidad de actuación jurídica parecen desempeñar cierto papel, las tendencias en esta materia se pueden explicar bastante bien por la diversidad y el valor de las exportaciones. Bown (2005a) señala que, incluso cuando la cuantía de las exportaciones que están en juego está controlada, en una decisión de iniciar una reclamación formal son factores importantes la capacidad de actuación jurídica y de retorsión de un país, así como su relación con el demandado, por ejemplo en virtud de acuerdos preferenciales. Guzman y Simmons (2005) observan que los países en desarrollo presentan reclamaciones de acuerdo con sus intereses comerciales inmediatos, y no se abstienen de plantear una diferencia contra participantes más importantes por temor a represalias. Sin embargo, debido a la falta de recursos, se enfrentan a dificultades para identificar infracciones y formular argumentos y, por tanto, están limitados en su capacidad para iniciar diferencias. Reinhardt (1999) atribuye menos importancia a los recursos jurídicos y a las relaciones de poder internacionales, pero relaciona la probabilidad de plantear una diferencia con la capacidad de los grupos de interés nacionales de un país para presionar al gobierno para que defienda sus intereses de exportación. Resulta interesante que Bown (2005b) considere que el incentivo para entablar un proceso jurídico formal es reducido cuando a las industrias les resulta fácil iniciar una investigación antidumping o en materia de derechos compensatorios que lleve a aplicar medidas comerciales especiales como represalia por una supuesta infracción de las normas por otro país.

El sistema de solución de diferencias de la OMC también ha experimentado una creciente participación de terceros.[189] Muchos observadores consideran que es una novedad positiva, ya que amplía el círculo de Miembros que pueden expresar sus preocupaciones (entre las que figuran intereses "sistémicos") (Layne, 2003). De hecho, Busch y Reinhardt (2006) consideran que la participación de terceros, incluso en la etapa de consultas, repercute en los resultados de la solución de diferencias. Advierten que la participación de terceros aumenta los costos de transacción en que hay que incurrir para llegar a una solución mutuamente convenida y puede disuadir de que se planteen diferencias.

[189] Los terceros son Miembros que simplemente se reservan sus derechos en una diferencia (en contraposición a los correclamantes). Las condiciones de la participación de los terceros dependen del artículo en virtud del cual el reclamante solicita la celebración de consultas con el demandado. "Otras partes" pueden también solicitar su asociación a las consultas con antelación al procedimiento del grupo especial. El artículo 10 del ESD permite que los terceros presenten comunicaciones escritas y orales en la primera ronda del proceso, que deben reproducirse en el informe definitivo. Si se apela contra el informe de un grupo especial, el artículo 17 del ESD concede a esos terceros un acceso similar al procedimiento sustanciado ante el Órgano de Apelación.

Cuadro 17
Reclamantes y demandados más frecuentes

	GATT		OMC	
	Reclamante	Demandado	Reclamante	Demandado
Argentina	13	3	10	14
Australia	24	4	7	9
Brasil	19	9	21	13
Canadá	33	23	25	12
Chile	18	3	9	10
CE 15	105	197	63	74
India	6	3	13	18
Japón	8	35	11	13
Corea, Rep. de	1	4	11	12
México	5	3	13	11
Nueva Zelandia	9	2	6	0
Noruega	4	12	1	0
Estados Unidos	116	116	81	92

Notas: La utilización de diferencias diádicas da lugar a más observaciones que solicitudes de celebración de consultas debido a la existencia de pluralidad de reclamaciones. Los casos del GATT resueltos de conformidad con el ESD de la OMC se contabilizan en las columnas correspondientes a ésta. Debido a la evolución de las CE de 6 miembros en 1958 a 15 en 1995, algunos casos figuran como reclamaciones dentro de la UE durante la época del GATT. No se toma en cuenta la adhesión a las CE de 10 nuevos miembros en 2004 y de otros dos miembros en 2007.

Fuente: GATT: Reinhardt (1996), actualizado por los autores; OMC: recopilación propia a partir de Horn y Mavroidis (2006b); la información incluye todas las diferencias planteadas entre el 1° de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004 (DS 1-311); en el caso de estas diferencias, la información se ha actualizado con el fin de reflejar el desarrollo de los procedimientos hasta febrero de 2006.

Cuadro 18
¿Quién se dirige contra quién?

		GATT									
Reclamante		EE.UU.		CE 15		IND		PED		PMA	
		número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje
Demandado	EE.UU.	0	0	42	40	28	35,9	43	32,8	2	100
	CE 15	67	57,8	30	28,6	37	47,4	63	48,1	0	0
	IND	34	29,3	21	20	11	14,1	17	13,7	0	0
	PED	15	12,9	12	11,4	2	2,6	8	5,4	0	0
	PMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	116	100	105	100	78	100	131	100	2	100

		OMC									
Reclamante		EE.UU.		CE 15		IND		PED		PMA	
		número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje
Demandado	EE.UU.	0	0	26	41,3	26	47,3	40	28,8	0	0
	CE 15	29	35,8	0	0	10	18,2	35	25,2	0	0
	IND	14	17,3	10	15,9	5	9,1	5	3,6	0	0
	PED	38	46,9	27	42,8	14	25,4	59	42,4	1	100
	PMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	81	100	63	100	55	100	139	100	1	100

Notas: La utilización de diferencias diádicas da lugar a más observaciones que solicitudes de celebración de consultas debido a la existencia de pluralidad de reclamaciones. Los casos del GATT resueltos de conformidad con el ESD de la OMC se contabilizan en las columnas correspondientes a ésta. Debido a su evolución de 6 miembros en 1958 a 15 en 1995, algunos casos figuran como reclamaciones dentro de la UE durante la época del GATT. No se toma en cuenta la adhesión a las CE de 10 nuevos miembros en 2004 y de otros dos miembros en 2007. IND: otros países industrializados; es decir, Australia, el Canadá, Islandia, el Japón, Liechtenstein, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza; PMA: países menos adelantados de acuerdo con la clasificación de las Naciones Unidas; PED: otros Miembros o Partes Contratantes que son países en desarrollo.

Fuente: GATT: Reinhardt (1996), actualizado por los autores; OMC: recopilación propia a partir de Horn y Mavroidis (2006b); la información incluye todas las diferencias planteadas entre el 1° de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004 (DS 1-311); en el caso de estas diferencias, la información se ha actualizado con el fin de reflejar el desarrollo de los procedimientos hasta febrero de 2006.

El cuadro 19 indica que los obstáculos no arancelarios son el tipo de medida contra el que más frecuentemente se reclama (más de la mitad de todas las medidas en el GATT y en torno al 45 por ciento en la OMC, incluidas las reclamaciones relacionadas con medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y obstáculos técnicos al comercio (OTC)). Hudec (1990) confirma que, a medida que se reducían los aranceles, las diferencias relacionadas con éstos revelaron una tendencia constante a la baja, mientras que los procesos relativos a los obstáculos no arancelarios pasaron a ser relativamente más importantes. Combinando las categorías de subvenciones y derechos antidumping/ compensatorios parece notable que aproximadamente una cuarta parte de los casos en el GATT y la OMC se refieran a prácticas comerciales "desleales" o a las medidas adoptadas para contrarrestarlas. Las medidas adoptadas por los Estados Unidos en materia antidumping y de derechos compensatorios son y han sido tradicionalmente un objetivo principal de las diferencias relativas a medidas comerciales correctivas (en comparación, por ejemplo, con el Japón, que hasta hace poco[190] no había sido el objetivo de ninguna diferencia de esa índole). En la época del GATT las CE tuvieron que defender frecuentemente su régimen de subvenciones. En la OMC los países en desarrollo se han ido sumando rápidamente al número de demandados en diferencias sobre medidas comerciales correctivas, sobre todo en lo que se refiere a las medidas antidumping y de salvaguardia, mientras que el panorama es más equilibrado por lo que respecta a otros tipos de medidas comerciales.[191] La mayoría de las diferencias sustanciadas en la OMC atañen a mercancías, y las relativas a los servicios y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio apenas representan el 10 por ciento de las reclamaciones.

Cuadro 19
Diferencias, por tipos de medidas

Medidas impugnadas	GATT						
	Aranceles	Obstáculos no arancelarios	Subvenciones	Antidumping/ medidas compensatorias	Salvaguardias	Acuerdos comerciales preferenciales	Total
Número	84	267	54	54	7	47	513
Porcentaje	16	52	11	11	1	9	100

Medidas impugnadas	WTO										
	Aranceles	Obstáculos no arancelarios	Subvenciones	Antidumping/ medidas compensatorias	Salvaguardias	Acuerdos comerciales preferenciales	MSF	OTC	PI	Servicios	Total
Número	64	163	43	79	37	10	30	33	25	21	505
Porcentaje	13	32	9	16	7	2	6	7	5	4	100

Notas: La utilización de diferencias diádicas da lugar a más observaciones que número de reclamaciones bilaterales y solicitudes de celebración de consultas debido a la existencia de pluralidad de medidas impugnadas. Los casos del GATT resueltos de conformidad con el ESD de la OMC se contabilizan en las columnas correspondientes a ésta. Las diferencias sustanciadas en el GATT relativas a acuerdos comerciales preferenciales (ACP) representan un límite inferior debido a la inexistencia de datos o a una clasificación prudente, pero incluyen las diferencias relacionadas con la Comunidad Económica Europea (CEE). El cómputo del GATT no individualiza las medidas en el marco de los Códigos plurilaterales, por ejemplo el Acuerdo OTC de la Ronda de Tokio, ya que todas las diferencias pertinentes se referían también a disposiciones del GATT. Las cargas monetarias internas, como los impuestos discriminatorios, se clasifican como obstáculos no arancelarios, no como aranceles.

Fuente: GATT: Reinhardt (1996), actualizado por los autores, Reinhardt (2001) y recopilación propia; OMC: recopilación propia a partir de Horn y Mavroidis (2006b); la información incluye todas las diferencias planteadas entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004 (DS 1-311); en el caso de estas diferencias, la información se ha actualizado con el fin de reflejar el desarrollo de los procedimientos hasta febrero de 2006.

En el caso de la OMC, se dispone de datos sobre la clasificación del SA de las categorías de productos que son objeto de diferencias. Como demuestra el gráfico 9, con mucho el número mayor de diferencias se plantea en la esfera de la agricultura[192], seguida de los metales comunes (sección XV), vehículos

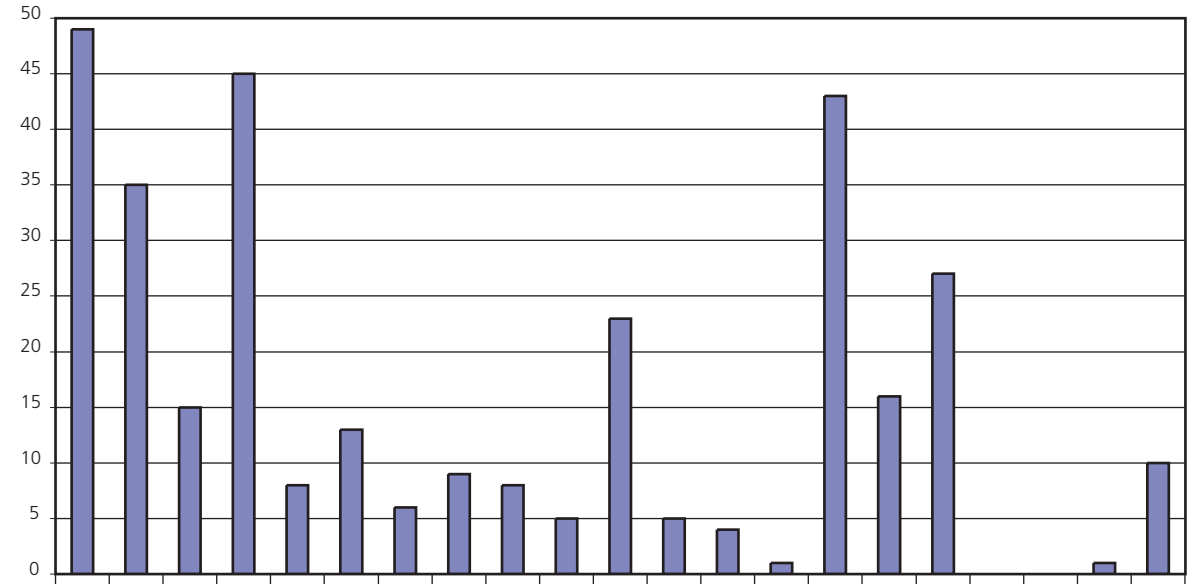
[190] En 2006 se estableció un Grupo Especial en el asunto *Japón - Derechos compensatorios sobre memorias dinámicas de acceso aleatorio procedentes de Corea* (WT/DS336).

[191] Véanse, por ejemplo, Park y Panizzon (2002): 233, cuadro 6, así como Hudec (1990): 340, cuadro 11.38.

[192] En el marco de la OMC los productos agrícolas se definen como los contenidos en las secciones I-IV, excepto el pescado y los productos de pescado, y determinados productos de las secciones VI, VIII y XI; véase el Anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura.

y equipo de transporte (sección XVII), textiles y vestido (sección XI) y maquinaria (sección XVI). Las secciones I a IV (productos agrícolas salvo el pescado) representan por sí solas el 45 por ciento de las diferencias. En términos generales, esto es coherente con el GATT, donde aproximadamente la mitad eran casos relacionados con la agricultura (con la excepción del decenio de 1950, en el que los productos agrícolas estaban protegidos por contingentes a efectos de balanza de pagos).[193]

Gráfico 9
Diferencias en la OMC, por tipos de productos



	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI
Total	49	35	15	45	8	13	6	9	8	5	23	5	4	1	43	16	27	0	0	1	10

Notas: La utilización de diferencias diádicas da lugar a más observaciones que solicitudes de celebración de consultas debido a la existencia de pluralidad de reclamaciones. Productos clasificados por capítulos del SA y resumidos en las secciones I-XXI del SA como sigue: I - animales vivos y productos del reino animal; II - productos del reino vegetal; III- grasas y aceites animales o vegetales; IV - productos de las industrias alimentarias; V - productos minerales; VI - productos de las industrias químicas; VII - plástico y caucho; VIII - pieles y cueros; IX - madera y manufacturas de madera; X - productos procedentes de pastas de madera; XI - materias textiles y sus manufacturas; XII - calzado, sombreros; XIII - manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto; XIV - perlas, piedras y metales preciosos y semipreciosos; XV - metales comunes y manufacturas de estos metales; XVI - máquinas y aparatos; XVII - material de transporte; XVIII - instrumentos de medida y musicales; XIX - armas y municiones; XX - productos diversos; XXI - objetos de arte.

Fuente: Recopilación propia a partir de Horn y Mavroidis (2006b); la información incluye todas las diferencias planteadas entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004 (DS 1-311); en el caso de estas diferencias, la información se ha actualizado con el fin de reflejar el desarrollo de los procedimientos hasta febrero de 2006.

ii) Resultados de la solución de diferencias

En lo que respecta a los resultados de la solución de diferencias, el cuadro 20 confirma varias mejoras desde el GATT a la OMC. Como consecuencia de la norma del consenso positivo en el marco del GATT, se establecieron grupos especiales en menos del 45 por ciento de las reclamaciones presentadas. De las 189 reclamaciones que alcanzaron la etapa del grupo especial, otro 20 por ciento se abandonó o se resolvió de mutuo acuerdo sin notificación oficial. Por último, más de una cuarta parte de los 151 casos en que se emitieron informes no fueron adoptados. En total, sólo el 25 por ciento de las reclamaciones iniciales concluyó con la adopción de informes de grupos especiales. Esto se compara con el 62 por ciento de las reclamaciones ante la OMC (con exclusión de las diferencias que se encuentran en curso) para las que se ha emitido un informe que ha resultado ser "decisivo"[194] y con otro 28 por ciento de reclamaciones resueltas de acuerdo con las normas. El 70 por ciento de los casos en que se emite un informe de un grupo especial y que no se resuelven de mutuo acuerdo o se encuentran en curso son objeto de

193 Véase Hudec (1990): 327, cuadro 11.28.

194 A los efectos estadísticos que nos ocupan, la expresión "el informe del Grupo Especial/Órgano de Apelación es decisivo" significa: i) que la resolución fue favorable al demandado; ii) que fue favorable al reclamante y el demandado cumple; o iii) que fue favorable al reclamante y el cumplimiento no fue inmediato, pero el reclamante decidió no llevar adelante el asunto.

apelación. Bütler y Hauser (2000) explican que esta elevada proporción se debe a razones imperiosas del gobierno perdedor para apelar. En primer lugar, existe al menos una pequeña posibilidad de que sean revocadas las constataciones de un grupo especial, aunque sólo sea parcialmente; en segundo lugar, es probable que el gobierno perdedor esté presionado por los grupos de interés nacionales para que apele; y, por último, durante el proceso de apelación se gana un poco más de tiempo durante el cual se puede mantener la medida infractora.

De hecho, tanto en el GATT (82 por ciento) como en la OMC (88 por ciento), se ha dado la razón a los reclamantes en la mayoría de los casos (contabilizando los que concluyeron con la adopción de un informe de un grupo especial y una resolución "decisiva", respectivamente). Más de una tercera parte de los casos concluidos en la OMC se han resuelto de mutuo acuerdo, algunos de ellos (en torno al 10 por ciento del total) sin que se notifiquen a la totalidad de los Miembros detalles de un acuerdo bilateral.[195] En varios de esos casos simplemente hubo desistimiento. Davey (2005a) plantea la pregunta de si se suprimió o no la medida impugnada y, en caso negativo, qué medida, del demandado, si se adoptó alguna, propició que se desistiera del caso. Bütler y Hauser (2000) demuestran que las soluciones bilaterales son más probables en las etapas iniciales del procedimiento. Cuanto más tarde se llegue a una solución mutuamente convenida, más probabilidad hay de que se parezca a la resolución prevista. Busch y Reinhardt (2000), así como Guzman (2002), señalan que el gobierno reclamante puede preferir comparecer ante un grupo especial porque el daño político de ceder a la presión exterior no puede ser compensado con los beneficios que cabe esperar de una solución negociada. Asimismo, los políticos del país demandado, en caso de que se pierda el caso, pueden culpar a la OMC de la necesidad de suprimir la medida impugnada y sufrir menos daños políticos que si hubieran aceptado un acuerdo de compromiso. Este efecto de selección ayuda también a explicar el elevado índice de "victoria" de los reclamantes.[196] Guzman y Simmons (2002) explican además que la naturaleza de la cuestión en litigio influye en la probabilidad de que se pueda solucionar en la etapa de consultas. Cuando el objeto de la diferencia tiene el carácter de todo o nada y deja escaso margen para soluciones intermedias (como una medida sanitaria), hay muchas menos posibilidades de lograr una solución de avenencia que cuando se trata de variables "continuas", como los niveles arancelarios.[197] A pesar de la proporción relativamente alta de soluciones mutuamente convenidas, Holmes et al. (2003) y Reinhardt (2001) no encuentran pruebas de que los Miembros más débiles, especialmente los países en desarrollo, estén sometidos a presiones sistemáticas para solucionar bilateralmente las diferencias en lugar de llevar sus casos a su culminación. Por el contrario, Busch y Reinhardt (2000 y 2003) sostienen que las soluciones en una fase temprana ofrecen la máxima probabilidad de obtener plenas concesiones del demandado, pero que los países en desarrollo lo han logrado menos veces.[198]

195 Hoekman y Mavroidis (2000) sostienen que incluso las notificaciones recibidas de conformidad con el párrafo 6 del artículo 3 del ESD a menudo no permiten determinar si se ha cumplido esa disposición (que estipula que toda solución mutuamente convenida debe ser compatible con los acuerdos abarcados).

196 La explicación de Guzman (2002) es que, a diferencia de lo que ocurre en los procesos internos, los beneficios relativos de las partes en litigio son políticos y no simétricos, es decir, no constituyen una suma de resultado cero. Esto puede deberse a varias razones: los grupos de interés afectados del país demandado pueden ser más poderosos que sus contrapartes del país reclamante o, después de perder un caso, se puede infligir un daño mayor a la reputación del reclamante (se puede considerar que plantea demandas "infundadas") que al demandado (que sufre poca pérdida de reputación siempre que finalmente se suprima la medida).

197 Cuando los Miembros de la OMC negocian una solución bilateral normalmente se centran en la medida específica en litigio. Según los autores, sería posible, por supuesto, hacer de una cuestión "compacta" (como un reglamento de seguridad) algo más "continuo" mediante pagos complementarios o vinculándola con otra cuestión de política. Como corolario, los autores consideran que las democracias tienen menos probabilidades que los regímenes autocráticos de negociar estos acuerdos más complicados (y, por tanto, tienen más probabilidades de recurrir al proceso completo de un grupo especial sobre cuestiones "discontinuas"), puesto que están más preocupadas por los intereses de otros grupos internos, quienes podrían oponerse a la estrategia de tal vinculación.

198 Recordemos que, en virtud del párrafo 7 del artículo 3 y el artículo 11 del ESD, la solución bilateral siempre es posible, es decir, también cuando el caso ha avanzado hasta la etapa de un grupo especial o cuando se ha emitido un informe.

Cuadro 20
Resultados de la solución de diferencias y orientación de las resoluciones

GATT			OMC		
			Reclamación en curso		122
				consultas en curso 106	
				Grupo Especial en actividad 16	
Desestimiento del caso durante la etapa del Grupo Especial		38	Resuelta mediante solución mutuamente convenida (notificada)		55
				en la etapa de consultas 28	
				en la etapa del Grupo Especial 21	
				en una etapa posterior al informe 6	
Resuelta mediante solución mutuamente convenida (no notificada) o sin establecimiento de un grupo especial		244	Resuelta mediante solución mutuamente convenida (no notificada)		23
				en la etapa de consultas 12	
				en la etapa del Grupo Especial 11	
			Resuelta por razones procesales		4
			Resuelta mediante arbitraje de conformidad con el artículo 25		1
Informe no adoptado		42			
Informe adoptado		109	El informe del Grupo Especial/ Órgano de Apelación es decisivo		134
	favorable al demandado 20			favorable al demandado 16	
	favorable al reclamante 89			favorable al reclamante 118	
Reclamaciones notificadas		433	Reclamaciones notificadas		339

Notas: La utilización de diferencias diádicas da lugar a más observaciones que solicitudes de celebración de consultas debido a la existencia de pluralidad de reclamaciones. GATT: los casos del GATT resueltos de conformidad con el ESD de la OMC se contabilizan en la columna correspondiente a ésta. OMC: la fecha límite para las diferencias en curso es febrero de 2006. El número de observaciones correspondientes a "El informe del Grupo Especial/Órgano de Apelación es decisivo" (134) es inferior al número de informes adoptados (141), ya que en seis casos hubo soluciones mutuamente convenidas con posterioridad al informe y en un caso se convino en un arbitraje de conformidad con el artículo 25.

Fuente: GATT: Reinhardt (1996), actualizado por los autores y recopilación propia; OMC: recopilación propia a partir de Horn y Mavroidis (2006b); la información incluye todas las diferencias planteadas entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004 (DS 1-311); en el caso de estas diferencias, la información se ha actualizado con el fin de reflejar el desarrollo de los procedimientos hasta febrero de 2006.

En última instancia, sólo se puede considerar que una reclamación ha tenido éxito si induce al Miembro infractor a cumplir sus obligaciones. El reclamante logra el resultado más claramente favorable cuando se suprime la medida en litigio, que es lo que aparentemente ha sucedido en al menos 66 de los 121 casos concluidos en la OMC (cuadro 21). Analizando empíricamente una amplia serie de resultados de solución de diferencias en el GATT y la OMC, Bown (2004a) constata que los posibles costos de la retorsión, y por tanto la consideración del poder del demandante, influyen en la decisión de cumplir de un Miembro más que las preocupaciones por su reputación. No obstante, las estadísticas del cuadro 21 pueden ocultar el hecho de que un Miembro perdedor puede modificar hasta cierto punto la medida infractora o sustituirla por una nueva política que puede plantear por sí misma problemas de compatibilidad con las normas de la OMC. Reif y Florestal (1998) señalan el problema que plantea la definición de la naturaleza exacta de la obligación de la parte perdedora, dado que las conclusiones se limitan en su mayor parte a recomendaciones de que la medida impugnada se ponga en conformidad con las normas, sin sugerir la forma en que debe hacerse. Davey (2005a) considera que el recurso cada vez mayor a grupos especiales

sobre el cumplimiento de conformidad con el párrafo 5 del artículo 21 del ESD[199] (muchos de los cuales están activos) es un indicio del problema que plantean las medidas modificadas o de sustitución. El autor encuentra pruebas de lo primero especialmente en asuntos relativos a MSF y de lo segundo en los casos antidumping y en materia de derechos compensatorios.

En el cuadro 21 puede observarse también que sólo aproximadamente el 20 por ciento de los casos finalizados dan lugar a amenazas de retorsión, y que sólo en la mitad de esos casos se han impuesto medidas de esa naturaleza. Otro 10 por ciento de los casos finalizados están "desaparecidos", en el sentido de que no se ha solicitado la adopción de contramedidas pese a la inexistencia de una solución "positiva" confirmada para el reclamante. Bown (2004b) previene contra la idea de considerar el escaso número de contramedidas como una señal de falta de efectividad. Por el contrario, el autor señala que las preocupaciones en cuanto a la retorsión influyen, en primer lugar, en las decisiones de los gobiernos acerca de si protegen una rama de producción nacional mediante medidas "ilegales" y se enfrentan a una reclamación formal o lo hacen "legalmente" mediante salvaguardias, proporcionando al mismo tiempo una compensación.

Cuadro 21
Historial de cumplimiento en las diferencias sustanciadas en la OMC

Informes adoptados, de los cuales:			141
Aplicación (plazo prudencial) en curso (excluida la secuencia)			20
Favorables al demandado, es decir, diferencias resueltas oficialmente			14
Soluciones mutuamente convenidas (antes de que se soliciten contramedidas)			3
Cumplimiento próximo			68
	cumplimiento indiscutido	66	
	antes de que se soliciten contramedidas, Grupo Especial establecido de conformidad con el párrafo 5 del artículo 21 favorable al demandado	2	
Contramedidas solicitadas			25
	después de que se soliciten contramedidas, solución mutuamente convenida	3	
	después de que se soliciten contramedidas, Grupo Especial establecido de conformidad con el párrafo 5 del artículo 21 favorable al demandado	1	
	sin actividad o en suspenso	4	
	n/d	1	
	de conformidad con el artículo 25	1	
	secuencia, es decir, pendientes	2	
	impuestas	13	
"Casos desaparecidos": cumplimiento no próximo, no hay soluciones mutuamente convenidas, no están en curso y tampoco se han solicitado contramedidas			11

Notas: La utilización de diferencias diádicas da lugar a más observaciones que solicitudes de celebración de consultas debido a la existencia de pluralidad de reclamaciones. La fecha límite para las diferencias en curso es febrero de 2006. El número de informes adoptados (141) es superior al número de observaciones correspondientes a "el informe del Grupo Especial/Órgano de Apelación es decisivo" (134) en el cuadro 20, ya que incluye seis casos en que hubo soluciones mutuamente convenidas con posterioridad al informe y un caso en que se convino en un arbitraje de conformidad con el artículo 25.

Fuente: Recopilación propia a partir de Horn y Mavroidis (2006b); la información incluye todas las diferencias planteadas entre el 1° de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004 (DS 1-311); en el caso de estas diferencias, la información se ha actualizado con el fin de reflejar el desarrollo de los procedimientos hasta febrero de 2006.

[199] El párrafo 5 del artículo 21 del ESD prevé que, en caso de desacuerdo en cuanto a la existencia de medidas destinadas a cumplir las recomendaciones y resoluciones de un grupo especial o del Órgano de Apelación o a la compatibilidad de dichas medidas con un acuerdo abarcado, se puede recurrir a un grupo especial – siempre que sea posible, el que haya entendido inicialmente en el asunto – para que resuelva esa diferencia.

Para evaluar el éxito del mecanismo de solución de diferencias hay que tener en cuenta también el tiempo que se necesita desde el punto de vista del demandante para obtener resultados satisfactorios, habida cuenta de que cualquier medida infractora puede estar vigente al menos el tiempo que dure el procedimiento. Horn y Mavroidis (2006a) han calculado un promedio de algo menos de dos años (23 meses) desde la fecha de la solicitud de celebración de consultas hasta la fecha de distribución de un informe del Órgano de Apelación.[200] Este promedio es mayor que la suma de los plazos legalmente prescritos (15 meses). Los autores conjeturan que las demoras pueden depender de la complejidad de la diferencia (medida por el número de artículos invocados), los perjuicios en juego (según las alegaciones del demandado) y la capacidad de litigación de las partes (medida por su nivel de desarrollo). También pueden producirse demoras simplemente porque las partes acuerdan suspender el procedimiento.

c) Resultados del mecanismo de solución de diferencias de la OMC y desafíos examinados en las publicaciones especializadas

Este apartado ofrece una visión general de las publicaciones académicas sobre el tema y no pretende describir la totalidad de las diversas propuestas presentadas en el curso de las actuales negociaciones sobre el examen del ESD en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo. Los principales temas examinados en esas negociaciones son la secuencia, el reenvío, las cuestiones posteriores a la retorsión, la transparencia, la ampliación de los derechos de terceros y la mejora de la participación de los países en desarrollo.

Como se anunciaba en el apartado 3 a), los estudiosos coinciden mayoritariamente en que tras 12 años de funcionamiento el mecanismo de solución de diferencias de la OMC funciona bien.[201] Sin embargo, definir y evaluar el éxito del mecanismo de solución de diferencias no es algo tan simple como pueda parecer. Según el artículo 3 del ESD, el objetivo del sistema de solución de diferencias de la OMC es aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio y preservar los derechos y obligaciones negociados inicialmente entre sus Miembros. Para evaluar el cumplimiento de los objetivos del ESD normalmente se hace referencia a los resultados del sistema y a su nivel de actividad, como se expone en la sección anterior.[202] No obstante, estos criterios distan mucho de ser inequívocos. Para algunos, el número de diferencias es una señal de éxito (después de todo, los países utilizan el sistema), para otros es una indicación de un descontento creciente con la ambigüedad de las normas que rigen el comercio mundial (Reinhardt, 1999). Asimismo, algunos consideran que un procedimiento contencioso dilatado equivale a atonía burocrática, y otros opinan que es una señal de que existen las debidas garantías procesales (Iida, 2004). A juicio de algunos, la frecuencia de la adopción de medidas de retorsión es una prueba de que el sistema funciona, pero otros consideran que es una tendencia preocupante (Schwartz y Sykes, 2002). En el mismo sentido, un elevado nivel de soluciones mutuamente convenidas puede ser una tendencia positiva o una señal de políticas de poder y acuerdos que pueden ser perjudiciales para los que están al margen (Busch, 2000). Lo que todos estos criterios tienen en común es que sólo se tienen en cuenta las diferencias realmente iniciadas, mientras que el hecho de que algunos asuntos no se planteen nunca puede ser una consecuencia de la forma en que el sistema de solución de diferencias está concebido. Por tanto, el número de "casos desaparecidos" podría ser una indicación de fracaso (Bown y Hoekman, 2005), pero es casi imposible medirlo.[203]

---

200 Si se suman los promedios de los plazos prudenciales durante los cuales ha de procederse a la aplicación y el tiempo necesario para que se elabore un informe de un grupo especial sobre el cumplimiento y del Órgano de Apelación a ese mismo respecto, la duración del proceso total desde la solicitud de celebración de consultas puede durar más de tres años y medio.

201 Véase, a título ilustrativo, Davey (2005b).

202 Véase, por ejemplo, Jackson (2005). Para un análisis de otros posibles indicadores de la eficacia del ESD, que son más difíciles de medir, véase, por ejemplo, Iida (2004).

203 La expresión "casos desaparecidos" en este contexto hace referencia a un fenómeno distinto del referido en el cuadro 20. Aquí "casos desaparecidos" se refiere a la posibilidad de que algunos casos nunca se planteen ante el OSD, mientras que, *supra*, la expresión detona resultados inexplicables de diferencias. En las publicaciones especializadas, la expresión "casos desaparecidos" también se utiliza en ambos contextos.

En vista de estos problemas, cualquier evaluación del éxito y de los desafíos restantes del sistema de solución de diferencias de la OMC será por necesidad menos que perfecta. A los efectos de este apartado, se sigue el enfoque de Jackson (2005) y otros, quienes han comparado principalmente el sistema de solución de diferencias de la OMC con las prácticas del GATT y con tribunales internacionales similares. Desde el punto de vista cualitativo, se ha dicho que los procedimientos de solución de diferencias de la OMC están comparativamente bien definidos y funcionan sin dificultades. Hay una gran diversidad de países que recurren al sistema. Se acepta la autoridad del OSD, y sus recomendaciones por lo general se cumplen. El mecanismo de observancia es poderoso por su capacidad de dictar resoluciones vinculantes, por el cuasiautomatismo existente en la adopción de los informes y, especialmente, por su capacidad de exigir el cumplimiento de decisiones contra los Miembros que incurren en incumplimiento, y ha creado en otras organizaciones internacionales lo que Jackson denomina "envidia de las sanciones" (Jackson citado en Charnovitz: 2001: 792). De modo análogo, algunos de los desafíos identificados en las publicaciones especializadas pueden clasificarse como cuestiones de participación, de resolución y de aplicación de las resoluciones.

i) Cuestiones de participación

Como se ha indicado en la sección anterior, son muchos los países que recurren al mecanismo de solución de diferencias. Sin embargo, las estadísticas ponen de manifiesto la ausencia de los Miembros más pobres de la OMC, que no participan ni como reclamantes ni como terceros interesados (aunque tampoco como demandados). Las estadísticas descriptivas que figuran *supra* revelan que la participación del grupo de países en desarrollo ha aumentado en el marco de la OMC en comparación con el GATT. En los 47 años de existencia del GATT, 30 países en desarrollo presentaron un total de 132 reclamaciones, lo que equivale a un promedio de aproximadamente tres casos al año. En comparación, durante los 10 primeros años de la OMC, 31 países en desarrollo han iniciado 139 casos, lo que se traduce en un promedio anual de 14 reclamaciones de países en desarrollo.[204] No obstante, el 57 por ciento de las reclamaciones de los países en desarrollo y el 42 por ciento de la participación en calidad de terceros corresponde a los países en desarrollo más activos, a saber, la Argentina, el Brasil, Chile, la India, México y Corea del Sur, así como China y el Taipei Chino desde 2001 (Horn y Mavroidis, 2006a). Esto significa que más de 80 países en desarrollo Miembros litigan en contadas ocasiones, si es que lo hacen alguna vez. Como se muestra en el cuadro 16, la participación de los países menos adelantados en el mecanismo de solución de diferencias es prácticamente inexistente.[205]

Por tanto, sigue habiendo cierta preocupación de que el mecanismo de solución de diferencias de la OMC esté sistemáticamente sesgado en contra de los países en desarrollo. Normalmente se destacan dos explicaciones de la posible posición de desventaja de los países "pequeños" económicamente más débiles (Anderson, 2002; Mavroidis, 2000; Pauwelyn 2000). En primer lugar, se ha aducido que los países pequeños carecen del poder de retorsión necesario para hacer cumplir resoluciones dictadas a su favor. Anticipándose a la inutilidad de sus esfuerzos para obligar a cumplir a países económicamente poderosos, los países pequeños se abstienen, de entrada, de participar en procedimientos contenciosos costosos o se deciden directamente por otras opciones para proteger sus intereses (por ejemplo, a través de medidas comerciales correctivas o restricciones por motivos de balanza de pagos). Estas consideraciones (y posibles vías de reforma) se examinan con detalle en el apartado iii) *infra*, que trata las cuestiones de aplicación y observancia.

En segundo lugar, se ha dicho que la escasez de recursos impide a los países pobres obtener información para respaldar su argumentación, adoptar las medidas necesarias para iniciar una diferencia y exponer adecuadamente sus argumentos. Hoekman y Mavroidis (2000) sostienen que los países pequeños tienen que incurrir en más gastos para obtener la información pertinente, puesto que no existen mecanismos

[204] Ciento treinta y nueve de 339 reclamaciones representan aproximadamente el 40 por ciento de las reclamaciones presentadas. Además, los países en desarrollo Miembros actúan en calidad de terceros en al menos el 49 por ciento de las diferencias sustanciadas en la OMC (Horn y Mavroidis, 2006a).

[205] Los PMA representan aproximadamente una cuota del 0,8 por ciento del comercio mundial (valor de las exportaciones de mercancías en 2005) y sólo han presentado una reclamación en la OMC (lo que equivale al 0,3 por ciento de las reclamaciones). Además, los PMA sólo han intervenido en calidad de terceros en el 1,5 por ciento de las diferencias. Véase también Shaffer (2005).

nacionales ni grupos privados capacitados para controlar las prácticas comerciales extranjeras. Una vez detectada una infracción de otro país, es muy posible que muchos países en desarrollo y menos adelantados sólo tengan a su disposición un número limitado de expertos jurídicos para plantear o defender su caso, lo que los obliga a recurrir a (costosos) expertos externos. Horn y Mavroidis (1999) ponen de relieve las desventajas de capacidad de actuación jurídica que pueden ser más acusadas para los países más pobres, sobre todo en relación con las reclamaciones no basadas en una infracción, la vigilancia y la aplicación de las resoluciones.

Hoekman y Mavroidis (2000) subrayan la función de "vigilancia", término que utilizan indistintamente para la transparencia. La creación del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) fue un avance importante. Aunque los exámenes de las políticas comerciales de los Miembros se realizan de forma más sistemática, no incluyen propuestas para la eliminación de obstáculos comerciales, como ocurría con los informes del Grupo de los Tres a principios del decenio de 1970. Además, en el inciso i) del párrafo A del Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC se dice explícitamente que el MEPC no tiene "por finalidad servir de base ni para hacer cumplir obligaciones específicas … ni para los procedimientos de solución de diferencias", es decir, que la Secretaría no está concebida para cumplir la función de un fiscal general, y los informes no se pueden utilizar como prueba contra el Miembro que es objeto de examen. Hoekman y Mavroidis (2000) critican que el procedimiento del MEPC sea demasiado infrecuente y que se necesiten exámenes periódicos de una muestra representativa de empresas dedicadas a la importación y exportación y de asociaciones de consumidores y de la industria para evaluar la repercusión de las políticas comerciales de un país en los mercados de exportación (y los internos). A tal efecto, Bown y Hoekman (2005) abogan por asociaciones entre los sectores público y privado (entre los gobiernos de los países en desarrollo y las empresas privadas, las ONG y/o los grupos de consumidores) para aumentar la sensibilización y ofrecer asistencia jurídica.[206] Los autores formulan otras propuestas para facilitar la participación de los Miembros de la OMC en las actividades de solución de diferencias, entre ellas la de proporcionar ayuda financiera directa para litigar, el aumento de la vigilancia a cargo de la Secretaría de la OMC y la creación de capacidad.

Una iniciativa importante destinada a ayudar a los países en desarrollo en las actividades de solución de diferencias ha sido el Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC, creado en 2001 (Van der Borght, 1999). El ESD también contiene procedimientos y plazos especiales que tienen por objeto mitigar la carga que supone para los países en desarrollo participar en una diferencia.[207] Los países en desarrollo también tienen derecho a recibir asistencia jurídica de la Secretaría de la OMC y otro trato especial y diferenciado en relación con la solución de diferencias conforme a lo establecido en determinados acuerdos (Footer, 2001). Nordstrom (2005) y Nordstrom y Shaffer (2007), aunque reconocen la importancia de la asistencia jurídica, ponen de relieve las limitaciones de la Secretaría de la OMC para prestar asistencia en el marco de su actual mandato por razones de imparcialidad, y proponen, como vía alternativa, la introducción de procedimientos de solución de diferencias más sencillos y menos costosos para las "reclamaciones de menor cuantía". Algunos autores (por ejemplo, Hoekman y Mavroidis, 2000) también han vuelto a plantear en alguna ocasión la propuesta de la época anterior a la Ronda de Tokio de crear un "fiscal federal" o "fiscal general" en la Secretaría de la OMC para los países en desarrollo.[208]

206 Véase Shaffer (2003a; 2006), que ofrece un panorama detallado de la cuestión de las asociaciones entre los sectores público y privado en el marco de la OMC y los desafíos que afrontan los países en desarrollo al establecer esos mecanismos.

207 Véanse el párrafo 12 del artículo 3, el párrafo 10 del artículo 4, el párrafo 10 del artículo 8, los párrafos 10 y 11 del artículo 12, los párrafos 2, 7 y 8 del artículo 21 y el párrafo 2 del artículo 27 del ESD. En el párrafo 12 del artículo 3 se hace referencia también al procedimiento especial convenido en 1966. Véase IBDD S14/20-22 (1966).

208 Hay precedentes de actuación de una burocracia internacional independiente como fiscal. De conformidad con el artículo 226 del Tratado de Roma de 1957 constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea puede adoptar por propia iniciativa medidas contra los Estados miembros que incumplen sus obligaciones. Una vez recibidas las observaciones del Estado miembro de que se trate, emite un "dictamen motivado". Si el Estado miembro no se atiene a lo dispuesto en ese dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

ii) Cuestiones de resolución

Los grupos especiales y el Órgano de Apelación han creado una importante jurisprudencia de la OMC que garantiza en la mayor medida posible su coherencia interna. No obstante, en las publicaciones especializadas se les ha criticado a veces por crear derecho en lugar de aplicarlo al interpretar las normas de la OMC. El argumento es que el "activismo judicial" puede dar lugar a una grave usurpación de la soberanía de los Miembros. Junto a esta crítica, los estudiosos de la OMC también han planteado la preocupación de que el sistema se ha vuelto demasiado rígido, demasiado "judicializado", con el transcurso de los años. Se afirma que un exceso de rigidez impide al OSD enfrentarse a situaciones imprevistas y a nuevos acontecimientos. Por último, algunos han señalado que la falta de transparencia del procedimiento socava la legitimidad de las resoluciones. Las cuestiones jurídicas de esa índole difícilmente se pueden evaluar empíricamente. Reflejan diferencias conceptuales entre los estudiosos de la OMC en torno a lo que debería ser la función de solución de diferencias.

El mandato de los órganos de solución de diferencias

De conformidad con el párrafo 1) del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: "Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin". Los grupos especiales de solución de diferencias y el Órgano de Apelación han sido acusados en varias ocasiones de ir más allá de su mandato al interpretar las normas de la OMC aumentando las obligaciones de los Miembros o limitando sus derechos, en lugar de reducirse a aclarar el ámbito de las disposiciones (Davey, 2001). Se ha afirmado que esa práctica puede obrar en menoscabo de la soberanía de los Miembros de la OMC y repercutir en el derecho que éstos tienen a procurar objetivos legítimos de política nacional (Essermann y Howse, 2003). Curiosamente, las primeras críticas las hicieron los ecologistas después de las diferencias *Estados Unidos - Atún* y *Estados Unidos - Camarones*, pero de alguna manera esas críticas se acallaron cuando las resoluciones dictadas en las diferencias *CE - Amianto* y *Estados Unidos - Camarones (párrafo 5 del artículo 21 - Malasia)* demostraron la deferencia de la solución de diferencias de la OMC a las políticas nacionales en materia de medio ambiente y salud (Petersmann, 1997b). Más recientemente, los grupos especiales y el Órgano de Apelación han sido criticados por determinadas resoluciones sobre medidas comerciales correctivas, supuestamente por no haber tenido en cuenta la norma de examen establecida en el párrafo 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.[209] Otros han criticado la jurisprudencia de la OMC por "quedarse corta" excediéndose en su deferencia a las medidas adoptadas por los Miembros de la OMC (por ejemplo, McRae, 2004).

Estos debates pusieron de relieve la cuestión fundamental para el sistema de solución de diferencias de la OMC: cómo hacer frente a la existencia de ambigüedad y lagunas constructivas en los textos de los tratados. Como se señaló *supra*, los órganos decisorios están encargados de interpretar los textos de los tratados en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.[210] Además, el Órgano de Apelación ha señalado, basándose en el artículo 31 de la Convención de Viena, que la interpretación de los tratados no puede hacerse aislándolos clínicamente del derecho internacional público.[211] Pauwelyn (2001) reconoce que la interpretación (incluso en el sentido relativamente estricto referido en los artículos 31 y 32 de la

209 De conformidad con el párrafo 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, si un grupo especial llega a la conclusión de que una disposición se presta a varias interpretaciones «admisibles», declarará que la determinación de la autoridad nacional está en conformidad si se basa en alguna de esas interpretaciones. Hay una gran controversia entre los especialistas jurídicos acerca de si el mecanismo de solución de diferencias de la OMC se ha excedido de los límites de la norma de examen y el enfoque interpretativo prescritos en el Acuerdo Antidumping. Por ejemplo, Tarullo (2002) y Greenwald (2003) consideran que sí, mientras que Durling (2003) y Leibovitz (2001) no consideran que haya habido un exceso del mandato.

210 Para un análisis de la función de diversos métodos de interpretación de los tratados de la OMC, véase, por ejemplo, Petersmann (1998).

211 Pauwelyn señala que "[p]ara que una norma ajena a la OMC tenga una función en este proceso: 1) el término de la OMC en cuestión debe ser lo suficientemente amplio y ambiguo para permitir aportaciones de otras normas; y 2) la otra norma debe indicar algo sobre lo que debería significar el término de la OMC, es decir, debe existir algún vínculo con un término de la OMC para que un término ajeno a la OMC aporte sentido al proceso interpretativo. ... [E]n el proceso de interpretación de los tratados, las normas ajenas a la OMC no pueden añadir a las normas de la OMC ningún sentido que vaya más allá o en contra del 'sentido claro de los términos' de los Acuerdos de la OMC" (Pauwelyn, 2001: 572-573).

Convención de Viena) es una cuestión de definición. No obstante, destaca que debe limitarse a atribuir sentido a las normas jurídicas y no puede ampliarse para crear nuevas normas[212], lo que es prerrogativa de los Miembros de la OMC a través de las negociaciones.

Varios autores han formulado propuestas para limitar la competencia de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, para eliminar la norma del consenso inverso en la adopción de los informes, para aumentar el control de las partes sobre el resultado de la diferencia y para introducir elementos más fuertes de diplomacia con posterioridad al informe.[213] Quienes se oponen a este debilitamiento del proceso judicial temen, entre otras cosas, que se pierda el beneficio público del establecimiento de precedentes jurídicos y se cree un incentivo indebido para llegar a acuerdos no divulgados que tengan efectos perjudiciales para otros Miembros (Holmes et al., 2003).[214] La mayoría de los estudiosos de la OMC observa que no hay pruebas del activismo judicial y, por tanto, está de acuerdo con Mercurio (2004) en que, si se aplicaran las propuestas en favor de una mayor flexibilidad y un mayor control de los Miembros, "la base de la solución de diferencias en la OMC y los principios fundamentales sobre los que funciona el ESD [se verían erosionados ... y] la Organización, tal y como la conocemos en la actualidad, dejaría de existir" (Mercurio, 2004: 818).

¿Se ha "judicializado" demasiado el sistema de solución de diferencias?

Algunos comentaristas han abogado por una mayor diplomacia por una razón algo distinta. Reconociendo que la OMC es un contrato relacional de cooperación comercial, Guzman (2002) y otros autores han señalado que la OMC depende de manera crucial de la buena voluntad de sus Miembros, y que una "judicialización" excesiva pone en peligro la solución de diferencias.[215] Estos autores observan que el actual sistema comercial se está institucionalizando, legalizando y formalizando progresivamente en virtud de innovaciones institucionales, adiciones a los tratados y el poder de la prelación *de facto* de la competencia de la OMC. Sostienen que una atención prioritaria a las normas crea la impresión de que la OMC es un contrato completo (inequívoco), cuando en realidad no lo es. Una tendencia hacia una mayor "judicialización" intenta crear la apariencia de que los Acuerdos de la OMC contienen la respuesta a todas las posibles cuestiones conflictivas y que la solución de diferencias se reduce a la aplicación del pasaje jurídico correcto del texto. Se aduce que un enfoque "judicializado" puede ser contraproducente

212 El Órgano de Apelación confirmó que "[e]l intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado" (*Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, página 27). En otra ocasión, el Órgano de Apelación hizo hincapié en que "ciertamente no corresponde a los grupos especiales ni al Órgano de Apelación la enmienda del ESD ... Sólo los Miembros de la OMC están facultados para enmendar el ESD" (*Estados Unidos - Medidas aplicadas a la importación de determinados productos procedentes de las Comunidades Europeas,* párrafo 92).

213 Véase, por ejemplo, Hippler Bello (1996). Parece que sólo muy pocos autores, entre ellos Barfield (2001), desean realmente volver a las soluciones diplomáticas en casos políticamente difíciles, defendiendo la reintroducción de un mecanismo de bloqueo para la parte perdedora. En las negociaciones actuales sobre el ESD, los Estados Unidos y Chile han propuesto, entre otras cosas, que se establezca un mecanismo para que las partes supriman de mutuo acuerdo las constataciones del informe de un grupo especial que no sean necesarias o útiles para resolver la diferencia, que se prevea alguna forma de procedimiento de "adopción parcial" en el cual el OSD se abstendría de adoptar determinadas partes de los informes, y que se dé cierta orientación adicional a los órganos decisorios de la OMC acerca de: i) la naturaleza y el alcance de su mandato; y ii) normas de interpretación de los Acuerdos de la OMC. Véanse los documentos TN/DS/W/82 y 82/Add.1.

214 De hecho, un mayor "bilateralismo" en los asuntos comerciales podría incluso ser contraproducente para la relación global entre dos países. La posibilidad de "someter" diferencias comerciales bilaterales a la OMC puede ayudar a "superar" (al menos, hasta cierto punto y durante algún tiempo) las desavenencias comerciales que de manera recurrente enrarecen el ambiente de las relaciones diplomáticas bilaterales que atañen a una gama más amplia de cuestiones de política. Esta observación se la debemos al Director General Adjunto de la OMC Alejandro Jara, quien, basándose en su experiencia anterior como negociador comercial, ha señalado que, una vez que se abordaba una diferencia comercial bilateral en la OMC, resultaba más fácil hacer progresos respecto de otros asuntos. Véase también Guzman (2002), que en relación con ello expone argumentos sobre la preferencia de los gobiernos por la solicitud del establecimiento de un grupo especial en lugar de una solución negociada de forma bilateral.

215 Véase Chayes y Chayes (1993) para la denominada escuela directiva de relaciones internacionales. Un contrato "relacional" (o "fiduciario") se caracteriza por su larga duración, una relación constante y por ser considerablemente incompleto. Como consecuencia de ello, los contratos relacionales se rigen por valores compartidos y un sentido de "lo que es correcto" y no por normas explícitas y disposiciones detalladas. Estos autores sostienen que a menudo es imposible (puesto que una parte no puede observar ni verificar detalles contractuales implícitos), o al menos contraproducente (puesto que enrarece el ambiente de cooperación), intentar resolver las diferencias en los contratos relacionales recurriendo a la letra del contrato.

al menos por tres razones. En primer lugar, supone una pérdida de flexibilidad a la hora de enfrentarse a situaciones imprevistas, y las partes insatisfechas pueden distanciarse del sistema y recurrir a soluciones externas (Downs et al., 1996). En segundo lugar, una obediencia excesiva a detalles procesales, legislativos o legalistas puede frustrar a los litigantes y dejar sin resolver cuestiones importantes.[216] En tercer lugar, puede invitar a los Miembros que responden a la menor provocación a iniciar diferencias que sean formalmente correctas pero contrarias al espíritu del acuerdo (Klein, 1996). Los críticos mantienen que el resultado de este recurso exagerado a la letra del tratado es una pérdida del espíritu inicial del GATT y del sentido de cooperación compartido (Charnovitz, 2002a).

Se han presentado varias propuestas de reforma en favor de un enfoque multilateral de legislación flexible, denominado también "*sunshine methods*" (Charnovitz, 2001: 824). Tomando como ejemplo los acuerdos sobre derechos humanos y el medio ambiente, varios especialistas sostienen que la mejor forma de fomentar el cumplimiento en los contratos relacionales es mediante procedimientos más armoniosos y menos contenciosos que se basen en la transparencia y la accesibilidad a la información, el aumento de la información, la vigilancia y los procedimientos de examen de la aplicación, la participación de las ONG y la creación de capacidad.[217] Esta idea de "administrar" el procedimiento de cumplimiento se basa en el argumento de que el comportamiento se modifica más fácilmente mediante la persuasión y un "tirón normativo" (una cultura de cumplimiento) que mediante la coerción. Para contrarrestar una tendencia observada hacia procesos excesivos y "hostiles" en el comercio internacional, Charnovitz (2001) y Holmes et al. (2003) recomiendan que se recurra más a técnicas de mediación, conciliación y arbitraje.[218] La mayoría de estos autores considera que sus propuestas complementan la práctica actual y contribuirían a preservar el buen funcionamiento del MSD.

Por otra parte, hay un gran número de obras especializadas sobre cómo reforzar más la competencia de los grupos especiales/del Órgano de Apelación y, en términos más generales, los elementos judiciales de la solución de diferencias en la OMC, con el fin de aumentar la seguridad y previsibilidad del sistema multilateral de comercio. Pauwelyn (2006), por ejemplo, propone que se permita al Órgano de Apelación obtener pruebas fácticas y completar él mismo el análisis o reenviar el asunto al grupo especial que entendió inicialmente en él.[219] Otro ejemplo es Mercurio (2004), que analiza diversas estrategias propuestas para asegurar la disponibilidad de integrantes cualificados de grupos especiales y reducir las demoras ligadas a la selección de esos integrantes.[220]

¿Son insuficientemente transparentes los procedimientos de solución de diferencias de la OMC?

Aunque la transparencia es un problema en todas las etapas del procedimiento de solución de diferencias, la etapa del grupo especial ha atraído la máxima atención tanto en lo que respecta a la participación del público en las audiencias del grupo especial como a la posibilidad de que los agentes no gubernamentales

216 Un ejemplo que viene al caso es la prohibición legal de que el Órgano de Apelación vuelva a examinar los hechos establecidos por el grupo especial o colme las lagunas dejadas por éste en la constatación de los hechos. No obstante, en varias ocasiones, con el fin de favorecer la pronta solución de las diferencias, el Órgano de Apelación ha "completado el análisis" sobre la base de las determinaciones fácticas del grupo especial o los hechos admitidos por las partes.

217 Véanse Charnovitz (2002a), Chayes y Chayes (1993) y Guzman (2002). Para un comentario crítico, véanse Lawrence (2003), Downs et al. (1996) y Bown (2004a).

218 Para una explicación de los distintos modelos, políticos o judiciales, de solución de diferencias internacionales, véase Merrills (2005).

219 Con respecto a la facultad de reenvío, véase también, por ejemplo, la propuesta de las CE (documento TN/DS/W/38).

220 Véanse también la propuesta de las CE (documento TN/DS/W/1) sobre un sistema de integrantes permanentes de los grupos especiales y las propuestas de Tailandia (documento TN/DS/W/31) y del Canadá (documento TN/DS/W/41) sobre la racionalización del proceso de selección de los integrantes de los grupos especiales.

expongan sus argumentos.[221] Algunos han destacado también la opacidad del proceso de deliberación de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, por ejemplo con respecto a la función de la Secretaría de la OMC, las circunstancias en que los grupos especiales aplican el principio de "economía procesal", o la decisión de recabar asesoramiento externo (Hoekmann y Mavroidis, 2000).

Se ha propuesto que se establezcan procedimientos de funcionamiento que permitan examinar sistemáticamente escritos *amicus curiae* presentados por agentes no estatales[222] y el derecho explícito a audiencias públicas (Charnovitz, 2001).[223] Con el fin de favorecer la transparencia en las deliberaciones de los grupos especiales, estos autores han pedido que se den directrices sobre la función y la competencia de los expertos externos y la Secretaría que asesoran a los grupos especiales. Las propuestas de que se establezcan grupos especiales permanentes o se racionalice el proceso de selección no sólo tienen por objeto asegurar una calidad profesional y una previsibilidad jurídica constantes frente a los Miembros litigantes (Hoekman y Mavroidis, 2000), sino también atender las preocupaciones en materia de transparencia por lo que respecta a las candidaturas para inclusión en la lista de miembros de los grupos especiales y la composición de los distintos grupos especiales (Davey, 2002).

iii) Cuestiones de aplicación

El cumplimiento de las obligaciones asumidas en la OMC requiere que la medida infractora se ponga en conformidad con los Acuerdos de la OMC. Cuando se impugna eficazmente una medida, el Miembro de la OMC demandado puede cumplir suprimiendo la medida infractora o puede lograr el cumplimiento de otros modos. Puede mantener la medida temporalmente si ofrece una compensación suficiente al reclamante y la oferta se acepta. Si el Miembro en cuestión no cumple ni ofrece una compensación temporal mutuamente aceptable, el Miembro perjudicado puede, previa aprobación del OSD, adoptar medidas de retorsión equivalentes al perjuicio económico y la pérdida de beneficios comerciales causados. Varios comentaristas han discrepado de determinados aspectos del ESD que atañen a asuntos relacionados con la observancia. En primer lugar, varios autores han cuestionado la insistencia del ESD en el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el marco de la OMC con preferencia a la exención temporal de dicho cumplimiento. En segundo lugar, se ha destacado la utilización poco frecuente de las medidas compensatorias y la disponibilidad y utilidad práctica limitadas de las medidas de retorsión, especialmente para los países en desarrollo. Por último, varios autores han cuestionado las metodologías utilizadas en el cálculo del perjuicio económico y la pérdida de beneficios comerciales, así como las medidas de retorsión equivalentes autorizadas hasta ahora por el OSD. Con respecto a cómo inducir al cumplimiento, se ha planteado la cuestión de si la norma basada en indemnizaciones equivalentes es adecuada, o si se requieren compensaciones de carácter punitivo. Aunque estas cuestiones están relacionadas, se analizarán sucesivamente de manera más detallada.

---

221 A diferencia de la OMC, que es un organismo intergubernamental, es posible que los particulares estén legitimados para recurrir a los tribunales internacionales y los mecanismos de solución de diferencias. Varios acuerdos de libre comercio, como el TLCAN o el ASEAN, incluyen disposiciones sobre arbitrajes entre inversionistas y Estados. Conforme a la mayoría de los acuerdos, los inversionistas extranjeros pueden presentar sus reclamaciones al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) o a tribunales arbitrales *ad hoc* establecidos de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). La ventaja de este enfoque es que los inversionistas no tienen que convencer a los Gobiernos de sus países para que impugnen las medidas infractoras en el país de establecimiento. Al mismo tiempo, los arbitrajes entre inversionistas y Estados ofrecen una solución bilateral entre el reclamante y el Gobierno del país de establecimiento sin que este último esté obligado a poner sus medidas en conformidad. Véase también Fink y Molinuevo (2007).

222 El Órgano de Apelación ha declarado que los grupos especiales tienen facultades discrecionales para aceptar escritos *amicus curiae* presentados por partes que no sean Estados, habida cuenta del derecho de los grupos especiales a recabar información de cualquier fuente (artículo 13 del ESD). Queda al arbitrio de los grupos especiales la aceptación o el rechazo de esos escritos. Véase *Estados Unidos - Camarones* (Informe del Órgano de Apelación, WT/DS58/AB/R, párrafos 107 y 108).

223 Una primera experiencia con audiencias públicas se hizo en el reciente asunto *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE - Hormonas* (DS320 y DS321). A petición de las partes, los Grupos Especiales acordaron hacer públicas sus reuniones con las partes y con expertos científicos los días 27 y 28 de septiembre de 2006 y con las partes los días 2 y 3 de octubre de 2006 para que los Miembros de la OMC y el público en general pudieran observarlas mediante una emisión por circuito cerrado a una sala separada en la sede de la OMC en Ginebra.

¿Cuál debería ser el objetivo de la solución de diferencias?

Los especialistas en la OMC están divididos acerca de cuál debería ser el objetivo del sistema de solución de diferencias. ¿Debería ser compensar a la víctima mediante el "reequilibrio", o inducir al cumplimiento? Este último es el objetivo principal consagrado en el ESD, y numerosos estudiosos han aducido que la función principal del mecanismo de solución de diferencias de la OMC es servir al imperio de la ley y garantizar la seguridad y previsibilidad del sistema multilateral de comercio, como se prescribe en el párrafo 2 del artículo 3 del ESD (Hilf, 2001). Petersmann no se ha cansado de describir el Acuerdo sobre la OMC y su "sistema de solución de diferencias obligatorio en todo el mundo" (1997b: 57) como un modelo para "constitucionalizar" otras organizaciones internacionales, ni de subrayar los beneficios públicos de la solución de diferencias, incluso al crear determinados precedentes. Para proteger la integridad del sistema multilateral de comercio, el objetivo de la solución de diferencias de la OMC es (y debe ser) restablecer la adhesión a las normas (Jackson, 2006). Por consiguiente, todos los Miembros de la OMC están sujetos a la obligación internacional e inalterable de cumplir las resoluciones del OSD y poner sus medidas en conformidad. Por tanto, aunque satisfechos con el objetivo actual del ESD, algunos han propuesto que las conductas *extra*-contractuales sean sancionadas mediante compensaciones de carácter punitivo (contrariamente a lo establecido en el párrafo 4 del artículo 22 del ESD) superiores al "nivel de reequilibrio" con el fin de motivar una rápida vuelta al cumplimiento y para impedir desviaciones (Charnovitz, 2001; Mavroidis, 2000).

Otros autores consideran que la OMC es una red de concesiones bilaterales y propugnan una vuelta a un sistema de solución de diferencias más flexible (Zimmermann, 2005). En lugar de concebir el sistema de solución de diferencias de la OMC como un sistema de cumplimiento "supranacional", estos autores insisten en su carácter "transnacional", que debería permitir un reequilibrio ordenado de las concesiones entre las partes en la diferencia. Los partidarios de esta tesis, por ejemplo Hippler Bello (1996), están satisfechos con la norma actual de compensaciones "equivalentes", pero sostienen que se debe dar a los Miembros el derecho explícito a elegir entre cumplir las resoluciones del OSD, por un lado, y eximirse deliberadamente de determinadas obligaciones, por otro, siempre que se otorgue compensación arancelaria o se tolere una suspensión de concesiones. Como consecuencia, Hippler Bello considera que la principal ventaja de la orientación del mecanismo de solución de diferencias de la OMC hacia el "imperio de la ley" es la institucionalización de sanciones proporcionadas.[224] En cambio, Jackson (2004), Pauwelyn (2000) y Dunoff y Trachtman (1999) aducen de forma convincente que, además de estar viciado conceptualmente por confundir las disposiciones en materia de observancia con las cláusulas liberatorias temporales, ese enfoque (que se basa principalmente en reflexiones abstractas u obras teóricas sobre el intercambio de compromisos en materia de acceso a los mercados entre dos participantes) no es adecuado para un contrato internacional entre múltiples partes y un conjunto complejo de obligaciones, como las abarcadas por los Acuerdos de la OMC.

Compensación, retorsión y otras medidas correctivas

Si no se logra el cumplimiento, la principal medida correctiva prevista en el ESD para presionar a un Miembro para que ponga una medida infractora en conformidad con las normas de la OMC es la retorsión. La opción de la compensación voluntaria y temporal se utiliza muy poco.[225] El principal problema que se plantea es que se necesita un acuerdo entre el reclamante y el demandado. Los Miembros que intervienen en una diferencia tendrían que negociar y ponerse de acuerdo sobre el alcance de la compensación y la forma de ponerla en práctica (por ejemplo, mediante reducciones arancelarias u otras medidas de

[224] Schwartz y Sykes (2002: 26) mantienen que la principal innovación del ESD (frente al antiguo sistema del GATT) fue la institucionalización del principio de la "infracción eficiente": "[L]a innovación del ESD no era tanto impedir la infracción de la mayoría de las normas sustantivas. … Lo que el sistema realmente añade es la posibilidad de que el litigante perdedor 'compre' la infracción a un precio fijado por un árbitro que ha examinado minuciosamente la cuestión de qué sanciones son sustancialmente equivalentes al daño causado por la infracción. … El nuevo sistema protege mejor a los infractores de la imposición real, o la amenaza, de sanciones excesivas. A su vez, tendría que funcionar mejor que el antiguo sistema para asegurar que no se menoscaben las oportunidades de infracción eficiente".

[225] Hay muy pocos casos en que se haya acordado la compensación. Tras el arbitraje en el asunto *Estados Unidos - Artículo 110(5) de la Ley de Derecho de Autor de los Estados Unidos*, éstos pagaron daños y perjuicios financieros a la industria de la música europea hasta que la ley infractora fue derogada.

liberalización). Una razón por la que, en realidad, la compensación se ofrece en contadas ocasiones puede radicar en que el Miembro infractor tropezaría con dificultades políticas internas si tuviera que exponer a una mayor competencia exterior a una industria nacional no relacionada como compensación por una protección, ilegal según las normas de la OMC, ofrecida a otro sector (Guzman, 2002).[226] Además, por razones análogas, es probable que el Miembro cuya reclamación prospera prefiera la supresión de la medida incompatible a la compensación.

La idea básica de la retorsión es que sectores que no están directamente involucrados en la diferencia se vean perjudicados y, por consiguiente, presionen al Miembro que ha incumplido para que ponga su medida en conformidad.[227] Además del efecto disuasivo en la parte infractora, la protección de sus sectores de importación competidores constituye al menos una compensación parcial para el reclamante.[228] Las medidas de retorsión pueden ser ejecutadas por el reclamante sin la cooperación del demandado, pero conllevan otras desventajas. Mayores niveles de protección introducen ineficiencias económicas adicionales en ambas partes. Además, la retorsión afecta a "espectadores inocentes", como los consumidores y las industrias competitivas (Pauwelyn, 2000; Charnovitz, 2001, 2002a). Por tanto, es contraria al espíritu liberalizador de la OMC y a su objetivo de garantizar oportunidades comerciales previsibles. También es probable que la retorsión provoque desviaciones del comercio y, por tanto, repercusiones económicas en terceros países. El reclamante puede no estar interesado en aplicar medidas de retorsión si considera que los costos de aumentar los aranceles sobre importaciones necesarias son demasiado elevados desde el punto de vista económico y político.[229] Incluso Miembros más importantes pueden tropezar con la resistencia de consumidores e importadores de productos intermedios que sufren como consecuencia de un aumento de los precios o de relaciones alteradas con los proveedores habituales (Anderson, 2002).

No obstante, al aplicar medidas de retorsión, los países grandes pueden causar perjuicios económicos a la parte declarada incumplidora de sus obligaciones, e incluso obtener beneficios económicos adicionales a través de mejoras en la relación de intercambio. Inversamente, los países pequeños, en vista de la importancia limitada de su mercado, no pueden presionar suficientemente a Miembros más importantes para que modifiquen su comportamiento (Anderson, 2002). Por lo tanto, la retorsión no disuade a países económicamente poderosos de cometer una infracción contra los países pequeños (Mavroidis, 2000; Pauwelyn, 2000). Los países grandes pueden seguir incumpliendo u ofrecer soluciones en condiciones desfavorables. De hecho, hasta ahora los países en desarrollo nunca han suspendido concesiones. Como se ha dicho antes, la inutilidad de la retorsión da lugar a la sospecha de "casos desaparecidos" (Bown y Hoekman, 2005), es decir, reclamaciones de países "pequeños" que no se presentan nunca porque se incurrirá en los costos del procedimiento de solución de diferencias además de los causados por el incumplimiento del Miembro infractor, sin esperanza alguna de obtener reparación (Bronckers y van den Broek, 2005).[230] Los países más pequeños que carecen de un poder de retorsión suficiente están en general menos dispuestos a contraer compromisos de liberalización del comercio (Bown y Hoekman,

226 De conformidad con el párrafo 1 del artículo 22 del ESD, la compensación es "voluntaria y, en caso de que se otorgue, será compatible con los acuerdos abarcados". Esta disposición sugiere que la compensación arancelaria, por ejemplo, debe otorgarse en régimen NMF, lo que puede hacerla menos atractiva tanto para el reclamante como para el demandado, puesto que también se benefician los exportadores de terceros países. La compensación monetaria, que se analiza más detalladamente *infra*, limita la probabilidad de esas externalidades (positivas) para terceros países. Bagwell (2007) menciona brevemente la posibilidad de que se elijan otras formas de compensación comercial, como reducciones de los derechos antidumping vigentes, pero considera que éstas pueden plantear cuestiones jurídicas adicionales.

227 La retorsión induce a los exportadores del país que incurre en incumplimiento a presionar a su gobierno para que mantenga los mercados exteriores abiertos y actúa de contrapeso a la influencia de las industrias de importación competidoras.

228 Ello se debe a consideraciones de economía política o a efectos positivos en la relación de intercambio si el país que adopta las medidas de retorsión es suficientemente importante para influir en los precios mundiales.

229 Debe señalarse que hay aranceles óptimos cercanos a cero en países que son demasiado pequeños para influir en los precios mundiales y que, por lo tanto, los incrementos arancelarios reducirían el bienestar.

230 Bown (2004a) indica que la capacidad de retorsión de los reclamantes es el factor decisivo que influye en la decisión política de los gobiernos demandados de cumplir las resoluciones adoptadas por el OSD o mantener una actitud recalcitrante ante esas resoluciones. Por eso se entiende que la capacidad de retorsión es el poder de mercado del reclamante frente al demandado: cuanto más dependen los exportadores del país demandado del mercado del país reclamante, más creíbles y disuasivas son las amenazas de este último de exigir el cumplimiento por sí mismo.

2005). Las propuestas de reforma sugieren que se promueva el recurso a la compensación[231], se mejore la eficacia de la retorsión arancelaria[232] y se establezcan mecanismos que promuevan la pronta aplicación mediante, entre otras cosas, la introducción del concepto de medidas correctivas con efecto a partir de la adopción de las resoluciones del OSD, o incluso con efecto retroactivo.[233]

Con el fin de fortalecer como medida correctiva la compensación temporal (que, a diferencia de la retorsión, contribuye a que aumente el comercio y no a que disminuya) mediante reducciones arancelarias en otros sectores, se ha formulado una propuesta para que la compensación arancelaria sea obligatoria y automática (Pauwelyn, 2000). Se ha propuesto que el OSD de la OMC indique en qué sectores debe reducir los aranceles el Miembro que no cumple, o que autorice al reclamante ganador a elegir los sectores para la compensación (Horlick, 2002). Como alternativa, Lawrence (2003) propone que los Miembros comprometan previamente sectores que prometen liberalizar en caso de que pierdan una diferencia. Schropp (2005) recomienda que se cree un procedimiento de arbitraje para la compensación y que la compensación se haga más atractiva ofreciendo un descuento sobre la cuantía que represente la retorsión autorizada. Varias propuestas de examen del ESD plantean que, en el procedimiento inicial o en el procedimiento sobre el cumplimiento, el grupo especial o el Órgano de Apelación determinen el nivel de anulación o menoscabo causado por una medida incompatible en una etapa del proceso anterior a la prevista en las normas del ESD vigentes, con el fin de facilitar y acelerar las negociaciones sobre compensación.[234]

Bronckers y van den Broek (2005), entre otros, son partidarios de la compensación financiera como medida correctiva alternativa. Varios Miembros de la OMC han presentado propuestas en ese sentido en el marco de las negociaciones sobre la reforma del ESD.[235] Los pagos recibidos se podrían desembolsar como reparación por el daño sufrido por las industrias directamente afectadas por la medida infractora.[236] También se puede aplicar más fácilmente de manera retroactiva (Davey, 2005a, 2005b). Quienes abogan por una mayor flexibilidad para apartarse temporalmente de determinadas obligaciones de la OMC tal vez presumen que esta opción sería utilizada siempre que fuera deseable para el Miembro infractor desde una perspectiva de eficiencia económica o economía política. A otros les preocupa la determinación de las cuantías adecuadas y la posibilidad de que los países ricos se eximan de sus obligaciones "de forma demasiado barata" y de manera más o menos permanente. Bronckers y van den Broek (2005) replican que las multas podrían aumentar un determinado porcentaje cada año, y que los árbitros ya determinan los daños y perjuicios con arreglo a las normas vigentes. Sin embargo, la aplicación del enfoque consistente en introducir un elemento de castigo para inducir al cumplimiento no restablecería el equilibrio inicial de concesiones. Otra preocupación sistémica conexa es que las compensaciones monetarias equivalentes podrían representar un incentivo menor para que el infractor cumpla, ya que una carga mayor en el presupuesto público (soportada por un gran número de contribuyentes no organizados) genera menos presión interna que los obstáculos comerciales de retorsión a que se enfrentan los grupos de presión

231 Véanse las propuestas de las CE (documento TN/DS/W/1), del Japón (documento TN/DS/W/32) y del Ecuador (documento TN/DS/W/33).

232 El Grupo Africano ha propuesto que se permita la retorsión colectiva (documentos TN/DS/W/15 y TN/DS/W42); véase también la propuesta del Grupo de los PMA (documento TN/DS/W/17). Un grupo de países en desarrollo (compuesto por la India, Cuba, Egipto, Honduras, Jamaica, Malasia y la República Dominicana) ha propuesto que se suavicen las condiciones para la utilización de la retorsión cruzada por los países en desarrollo (documento TN/DS/W/47).

233 Véanse, por ejemplo, las propuestas de México (documento TN/DS/W/23), del Grupo de los PMA (documento TN/DS/W/37) y del Grupo Africano (documento TN/DS/W/42).

234 Véanse, por ejemplo, las propuestas del Ecuador (TN/DS/W/33) y de Corea (documento TN/DS/W/35).

235 Véanse las propuestas del Ecuador (documento TN/DS/W/33), de China (documento TN/DS/W29), del Grupo de los PMA (documentos TN/DS/W/17 y TN/DS/W/37) y del Grupo Africano (documentos TN/DS/W/15 y TN/DS/W/42) en favor de la compensación monetaria para los Miembros en desarrollo y/o menos adelantados afectados por medidas incompatibles con las normas de la OMC adoptadas por Miembros desarrollados.

236 Lima o y Saggi (2006) señalan que las sanciones pecuniarias actúan como un elemento de disuasión y como mecanismo de compensación y evitan las ineficiencias introducidas por la retorsión arancelaria. Los aranceles transfieren los ingresos a través de la relación de intercambio, pero debido a la pérdida de eficiencia lo hacen de una manera menos eficaz que las sanciones. Shaffer (2003a) señala que las «medidas correctivas pecuniarias» podrían facilitar el pago por los países en desarrollo de asistencia jurídica de honorarios a bufetes privados y, por tanto, cambiar la dinámica de litigación reduciendo una importante restricción a la hora de plantear un asunto.

de exportación (Lawrence, 2003). Es posible que la opinión pública tampoco vea con buenos ojos las corrientes de dinero a países industrializados procedentes de países en desarrollo que han perdido una diferencia.[237]

Aunque la compensación temporal fuera obligatoria, subsistiría el riesgo de que los Miembros que incumplen siguieran sin tener en cuenta su obligación, cualquiera que fuera la forma de compensación. La retorsión seguiría siendo el último recurso para exigir el cumplimiento, ya que no está controlada por el infractor. Con el fin de aumentar el incentivo para cumplir, se han propuesto sanciones "más severas", es decir, indemnizaciones deliberadamente punitivas por daños y perjuicios (Bown, 2002). Otra idea para ejercer más presión sobre un interlocutor comercial para que cumpla una resolución de la OMC se ha denominado "retorsión carrusel" (Sek, 2002).[238] Además, los Miembros han propuesto que se facilite el recurso de los países en desarrollo a la retorsión cruzada, es decir, la retorsión en sectores o en el marco de acuerdos distintos de aquéllos contra los que se produjo la infracción.[239] Algunos autores estudian la idea de la retorsión colectiva por parte de los países en desarrollo para superar los problemas derivados de la importancia limitada de sus mercados (Maggi, 1999; Pauwelyn, 2000).[240] Otros recomiendan que los derechos de retorsión sean comercializables, de manera que los Miembros que no consideren oportuno adoptar medidas de retorsión puedan obtener alguna reparación monetaria, mientras que otros adquirirían el derecho a proteger sus industrias, supuestamente con una rebaja.[241] Bagwell et al. (2007) dan más detalles sobre la idea de la subasta, especialmente la cuestión de si se debe permitir licitar a la parte perdedora. Si así fuera, los vendedores (supuestamente los países en desarrollo pequeños) podrían esperar obtener mayores ingresos, pero en general sería más eficiente que sólo se permitiera a terceros países adquirir el derecho a adoptar medidas de retorsión.[242] Conforme al último enfoque, sigue siendo necesario que se considere que al menos un país interesado es suficientemente grande para amenazar de forma creíble con medidas de retorsión. Se puede evitar la retorsión como "respaldo" de la compensación monetaria si, como sugieren Lima o y Saggi (2006), cada uno de los

237 Hay varios ejemplos de otros acuerdos que contemplan la compensación de carácter monetario. Por ejemplo, el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Chile prevé la compensación monetaria, incluida la posibilidad de efectuar pagos anuales con un descuento del 50 por ciento sobre el nivel de los daños y perjuicios determinado por el grupo especial encargado de la diferencia. Véase el artículo 22.15, párrafo 5. La compensación se paga a la parte reclamante o, si así lo decide la Comisión del ALC, a un fondo para financiar iniciativas adecuadas destinadas a facilitar el comercio entre las partes. Para el texto completo del acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Chile, véase http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/ Bilateral/Chile_FTA/Final_Texts/Section_Index.html. Véanse también el acuerdo de libre comercio entre Singapur y los Estados Unidos (artículo 20.6, párrafo 5), así como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (capítulo 11), el Mercado Común del África Oriental y Meridional (MECAFMO) (artículos 8 y 171) y el Tratado de las CE (artículo 171). El principio de responsabilidad financiera con respecto a las partes perjudicadas también está firmemente arraigado en la legislación nacional de muchos países y forma parte asimismo en la normativa internacional sobre la responsabilidad del Estado.

238 Por retorsión "carrusel" se entiende a la revisión periódica de la lista de los sectores elegidos con el fin de (amenazar con) perjudicar a un mayor número de exportadores y maximizar la presión interna sobre el gobierno infractor. Sek (2002) destaca que esta práctica ha sido objeto de muchas críticas, inclusive entre las industrias nacionales. Por ejemplo, Australia (documento TN/DS/W/49) y Tailandia y Filipinas (documento TN/DS/W/3) han propuesto prohibiciones de la retorsión "carrusel".

239 Véase la nota 232 *supra*, así como Subramanian y Watal (2000), Hudec (2002) y Charnovitz (2002a). En el caso de la retorsión relacionada con los ADPIC, la denegación de derechos de propiedad intelectual extranjeros, al menos a corto plazo, da lugar a que se disponga de bienes a un precio inferior, es decir, tiene el efecto contrario al de un arancel de retorsión. Hudec (2002: 90) sostiene también que incluso cantidades "insignificantes" de retorsión en la esfera de la propiedad intelectual pueden ocasionar una "incomodidad política" considerable. Los críticos de la retorsión cruzada plantean la preocupación de que la suspensión de los derechos de propiedad intelectual, habida cuenta de la naturaleza privada de esos derechos, equivale a expropiación, menoscaba el imperio de la ley en un país y puede crear conflictos con otros acuerdos internacionales (Cottier, 1992). No obstante, está presente en algunos acuerdos de libre comercio, como el concertado entre la Unión Europea y México. Véase Ramírez Robles (2006).

240 La India y otros nueve países en desarrollo propusieron un sistema de retorsión colectiva orientado en el mismo sentido que el "principio de responsabilidad colectiva" defendido en la Carta de las Naciones Unidas; véase la nota 232 *supra*. Sin embargo, Lima o y Saggi (2006) señalan que un país "pequeño" puede preferir que sean otros quienes adopten las medidas de retorsión, lo que podría dar lugar a problemas de acción colectiva.

241 México ha defendido esta idea. Véase el documento TN/DS/W/23.

242 Bagwell et al. (2007) señalan que el beneficio previsto de adquirir el derecho de retorsión en un país con fuertes intereses de economía política interna es muy probable que supere el costo previsto en otros países. Esto tiene la consecuencia de que, en determinadas condiciones, una etapa de compensación previa (en esencia, la posibilidad de que la parte perdedora retire los derechos de retorsión) puede reducir la eficiencia general.

países ha depositado una fianza en una parte neutral (un "depósito bloqueado") en el momento en que se concierta el acuerdo comercial.[243] Cuando se constata que un país ha incumplido sus obligaciones, tiene que decidir si paga la multa y recupera su fianza, o no paga la multa y pierde la fianza, que en ese caso se abona como compensación al país perjudicado.[244]

Entre las nuevas "sanciones" analizadas en las publicaciones especializadas figuran la suspensión de los derechos que confiere la condición de Miembro, por ejemplo, los de asistir a las reuniones, participar en la adopción de decisiones, recurrir al mecanismo de solución de diferencias o ejercer otros derechos en el marco de la OMC o recibir asistencia técnica.[245] Aunque es posible que esas propuestas no entrañen efectos comerciales negativos, pueden hacer que el Miembro sancionado se distancie de la participación en asuntos de la OMC y pierda motivación para poner sus medidas en conformidad. Además, sería difícil identificar una suspensión de derechos que no fuera desproporcionada con respecto a la infracción que la motivó. Varios autores se han mostrado partidarios de métodos más sutiles, como una mejor vigilancia de la aplicación por los Miembros de las resoluciones del OSD, o intentos para conseguir la movilización internacional frente a los Estados que no cumplen (Charnovitz, 2001). Esto último incluye la "movilización dirigida al país", es decir, en un aumento de la exposición de los gobiernos a los interesados de su propio país. Como se explica *supra*, las propuestas incluyen los denominados "*sunshine methods*" destinados a ejercer una influencia constructiva en el proceso de cumplimiento.

Arbitraje sobre el nivel de la suspensión de concesiones que debe autorizar el OSD

Varios autores han criticado la forma en que el nivel equivalente de compensaciones se ha calculado con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 22 del ESD. Se afirma que la falta de indemnizaciones retroactivas por daños y perjuicios da lugar a una infracompensación sistemática. De conformidad con las normas del ESD vigentes, no se compensa a las partes reclamantes por los daños sufridos en el período comprendido entre el comienzo de la infracción y la autorización por el OSD de las medidas de retorsión (Pauwelyn, 2000; Bronckers y van den Broek, 2005; Trachtman, 2006). Según Lawrence (2003), la indemnización prospectiva por daños y perjuicios, unida a la poca firmeza de las disciplinas procesales, invita a que los Miembros de la OMC infractores utilicen tácticas dilatorias, por ejemplo cambiando una medida infractora por otra. Además de la introducción de indemnizaciones retroactivas por daños y perjuicios[246], los autores mencionados han propuesto varias reformas procesales para acelerar el procedimiento de solución de diferencias. Cabe citar la mejora de las normas sobre el plazo prudencial para la aplicación, una inversión de la carga de la prueba (el Miembro que ha de proceder a la aplicación tendría que demostrar que las medidas que ha adoptado para cumplir las resoluciones adversas del OSD

243 Los autores señalan también que la posibilidad de compensación financiera sólo tiene un valor añadido para el nivel de cooperación si está respaldada por garantías y no por aranceles de retorsión como instrumento de apoyo.

244 Los autores citan un artículo aparecido en *Inside U.S. Trade* 13, de 11 de noviembre de 2002 ("Chile busca sanciones monetarias como mecanismo para velar por la observancia") en el que Chile propone ese sistema de "depósito bloqueado" para su acuerdo bilateral de libre comercio con los Estados Unidos. Sin embargo, en el acuerdo definitivo se ha elegido la suspensión de beneficios como segunda opción si no se otorga la compensación.

245 Se ha experimentado con la suspensión de los derechos de los miembros en el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono o la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Charnovitz, 2002; Lawrence, 2003).

246 El informe del Grupo Especial sobre el asunto *Australia – Subvenciones concedidas a los productores y exportadores de cuero para automóviles – Recurso de los Estados Unidos al párrafo 5 del artículo 21 del ESD* (WT/DS126/RW) sirve de ejemplo de que no se puede impedir la aplicación retrospectiva de medidas correctivas con respecto a las subvenciones prohibidas, habida cuenta de la obligación de retirar esas subvenciones establecida en el párrafo 7 del artículo 4 del Acuerdo SMC. Véanse en especial los párrafos 6.29 a 6.32. En relación con las medidas correctivas de efecto retroactivo, véase la propuesta de México (documento TN/DS/W/40); véase también la propuesta del Japón (documento TN/DS/W/32) sobre una determinación prospectiva del nivel de anulación o menoscabo en la que se tengan en cuenta el mantenimiento de las medidas incompatibles y la frecuencia de la aplicación incompatible.

aplican plenamente esas resoluciones), el derecho de los grupos especiales o del Órgano de Apelación a aprobar medidas provisionales[247] y normas que resuelvan el denominado problema de la "secuencia".[248]

También ha suscitado preocupación el que los árbitros hayan establecido el nivel de retorsión autorizada al nivel mismo de los efectos comerciales desfavorables de la medida incompatible (Anderson, 2002).[249] En respuesta, Breuss (2004), por ejemplo, trata de calcular los efectos en el bienestar y no en el comercio, con inclusión de las repercusiones indirectas. En consonancia con este enfoque, Mavroidis (2000), Schwartz y Sykes (2000) y Schropp (2005) sostienen que el punto de referencia de cálculo para lograr el pleno reequilibrio deben ser las "indemnizaciones basadas en los daños previstos".[250] Ethier (2004) y Schwartz y Sykes (2002) sostienen que la OMC es un acuerdo profundamente político entre encargados de formular políticas que actúan en su propio interés. Teniendo en cuenta ese carácter político, los autores niegan que las indemnizaciones limitadas a los daños y perjuicios económicos puedan de algún modo restablecer el equilibrio político. Estas críticas no han tenido como resultado propuestas de reforma de carácter claramente operativo. Incluso el cálculo de los efectos comerciales directos, por no hablar de los efectos en el bienestar y otros efectos secundarios, han planteado problemas fácticos y metodológicos (Bagwell, 2007; Keck, 2004). Teniendo en cuenta las metodologías no totalmente transparentes utilizadas en algunos laudos arbitrales en el pasado[251], el enfoque basado en modelos que se expone en el informe *Estados Unidos - Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones de 2000* (*CDSOA*) (*párrafo 6 del artículo 22*) ilustra la necesidad de aplicar un criterio más sistemático y basado en la teoría económica.[252] El empleo de

247 Véanse, por ejemplo, Jackson (1998) y Lockhart y Voon (2005). El Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) permite al tribunal arbitral imponer medidas provisionales, que se pueden establecer en forma de indemnización provisional. Véase el párrafo 2 del artículo 26 de dicho Reglamento. En cuanto a medidas similares adoptadas por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), véase Merrills (2005).

248 Desde la diferencia *CE - Banano* se ha discutido si el denominado "grupo especial sobre el cumplimiento" (párrafo 5 del artículo 21 del ESD) tiene que haber concluido o no su determinación de falta de conformidad antes de que pueda presentarse una solicitud para suspender concesiones. El ESD no contiene normas claras sobre esta cuestión (Valles y McGivern, 2000). Si antes del arbitraje sobre la retorsión tiene que sustanciarse un procedimiento de un grupo especial sobre el cumplimiento, el Miembro que ha de proceder a la aplicación puede dilatar eficazmente el proceso sustituyendo una medida ilegal por otra. Varias de las propuestas presentadas sobre el examen del ESD se refieren a la secuencia del procedimiento sobre el cumplimiento y el arbitraje sobre el nivel de suspensión de concesiones equivalente al nivel de anulación o menoscabo causado por la medida incompatible; véase, por ejemplo, la propuesta de Australia (documento TN/DS/W/49).

249 A juzgar por el precedente de arbitrajes realizados en la OMC, el cálculo del nivel de comercio que se habría alcanzado suponiendo que la medida incompatible se hubiera puesto en conformidad se ha convertido en la regla en el marco del arbitraje previsto en el párrafo 6 del artículo 22 del ESD. Como es lógico, el valor equivalente de las importaciones no mide la pérdida real de bienestar causada por la medida incompatible. Los efectos hipotéticos sobre el comercio también son pertinentes por lo que respecta a otras aplicaciones de las normas de la OMC. Para más información, véase Keck et al. (2006).

250 Las "indemnizaciones basadas en los daños previstos" abarcan todos los demás costos de eficiencia (pérdidas de oportunidades o pérdidas de producción de valor añadido interno) causados por la infracción parcial del acuerdo, además de los efectos comerciales directos (Mavroidis, 2000). Esas pérdidas de eficiencia comprenden los valores actuales (descontados) del lucro cesante, deseconomías de escala, costos de encontrar nuevos mercados o interlocutores, costos de sustitución de la producción, y así sucesivamente. No obstante, Bagwell (2007) advierte que ese sistema requeriría información detallada sobre las preferencias político-económicas de un gobierno y podría aumentar la probabilidad de las externalidades para terceras partes. Howse y Staiger (2006) demuestran que, por esta última razón, es probable que esas medidas correctivas propicien más infracciones. Los autores respaldan el enfoque de los efectos sobre el comercio y lo equiparan a un sistema de medidas correctivas que prevea "indemnizaciones basadas en los daños previstos" si las concesiones negociadas con arreglo al sistema del GATT/OMC se consideran protegidas por una "norma de responsabilidad" global. Además, el enfoque de los efectos sobre el comercio es atractivo porque las consecuencias de la infracción y la retorsión afectan a la misma relación bilateral. No obstante, es, desde luego cierto, como señala Bagwell (2007), que incluso si, mediante retorsión proporcional a los efectos sobre el comercio, se restablece el nivel de intercambios comerciales anterior a la infracción, la retorsión tiene como resultado una distorsión interna (de los precios locales) para el demandante.

251 Por ejemplo, en la diferencia *CE - Banano (párrafo 6 del artículo 22 del ESD)*, para calcular los efectos en el comercio de una medida incompatible, el valor de las importaciones de las CE efectuadas en el marco del régimen de importación del banano se comparó con un valor estimado con arreglo a un régimen hipotético compatible con las normas de la OMC. Los árbitros no revelaron cómo se seleccionaron y definieron los supuestos hipotéticos, ni por qué el supuesto en el que se basó la compensación definitiva difería de los supuestos que habían propuesto las partes.

252 Howse y Staiger (2006) han intentado recientemente dar una respuesta basada en la teoría económica a la cuestión de cómo debería definirse y medirse el nivel de anulación o menoscabo, invocando como ejemplo el asunto *Estados Unidos - Ley Antidumping de 1916*. En particular, como se sugiere *supra*, los autores estiman que la atención primordial prestada por los árbitros a los efectos sobre el comercio tiene fundamento desde una perspectiva económica. Hacen hincapié en que, para medir la pérdida de corrientes comerciales, los árbitros deben determinar en qué medida el cambio de las condiciones de competencia habría dado lugar a la reducción de los volúmenes de exportación a los precios de exportación iniciales.

metodologías adecuadas es aún más importante si se quieren evitar elementos punitivos y compensaciones excesivas, especialmente en diferencias relacionadas con subvenciones prohibidas, en las que se utiliza el punto de referencia, más flexible, de las contramedidas "apropiadas".[253]

En síntesis, en los últimos 60 años se ha producido una evolución notable del sistema de solución de diferencias del GATT y la OMC. Las partes contratantes/los Miembros han conseguido reforzar el imperio de la ley y preservar al mismo tiempo el carácter intergubernamental del sistema, sobre todo en materia de observancia. Esta visión general se ha centrado en varios desafíos clave y en posibles modificaciones del sistema vigente.[254] Del análisis de las diversas propuestas presentadas por especialistas en cuestiones comerciales se desprende que sería posible hacer progresos adicionales en el plano técnico para facilitar la utilización del mecanismo de solución de diferencias, aclarar sus procedimientos e incluso quizá reforzar aún más su capacidad para resolver diferencias de manera más oportuna y eficaz, sin que se requieran necesariamente cambios drásticos o fundamentales de las normas del mecanismo de solución de diferencias vigentes. Al mismo tiempo, ese análisis no desmerece, ni pretende hacerlo, el considerable éxito logrado ya en el marco del sistema vigente tal como ha funcionado desde el establecimiento de la OMC.

4. LA EXPANSIÓN DEL NÚMERO DE MIEMBROS DEL GATT/OMC: APERTURA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Esta subsección se centra en la forma en que se han incorporado al sistema multilateral de comercio los intereses especiales de los países en desarrollo. En la primera parte se describe la evolución de las disciplinas especiales del GATT/OMC en su aplicación a los países en desarrollo y se explica cómo las ideas contemporáneas sobre el desarrollo influyeron en las decisiones de las partes contratantes del GATT. Aún hoy día siguen pesando las complejas cuestiones que plantea encontrar acomodo para las políticas comerciales en el marco de las políticas de desarrollo, por ejemplo, en los debates en curso en la Ronda de Doha sobre la aplicación y el trato especial y diferenciado. En la segunda parte se examinan las formas de trato especial y diferenciado actualmente previstas en los Acuerdos de la OMC así como algunos datos empíricos que muestran la utilización de medidas de política comercial para promover el desarrollo industrial. Se ponen de manifiesto los retos pendientes en el esfuerzo por responder a los intereses de los países en desarrollo en la OMC y se exponen las estrategias para mejorar el trato especial y diferenciado.

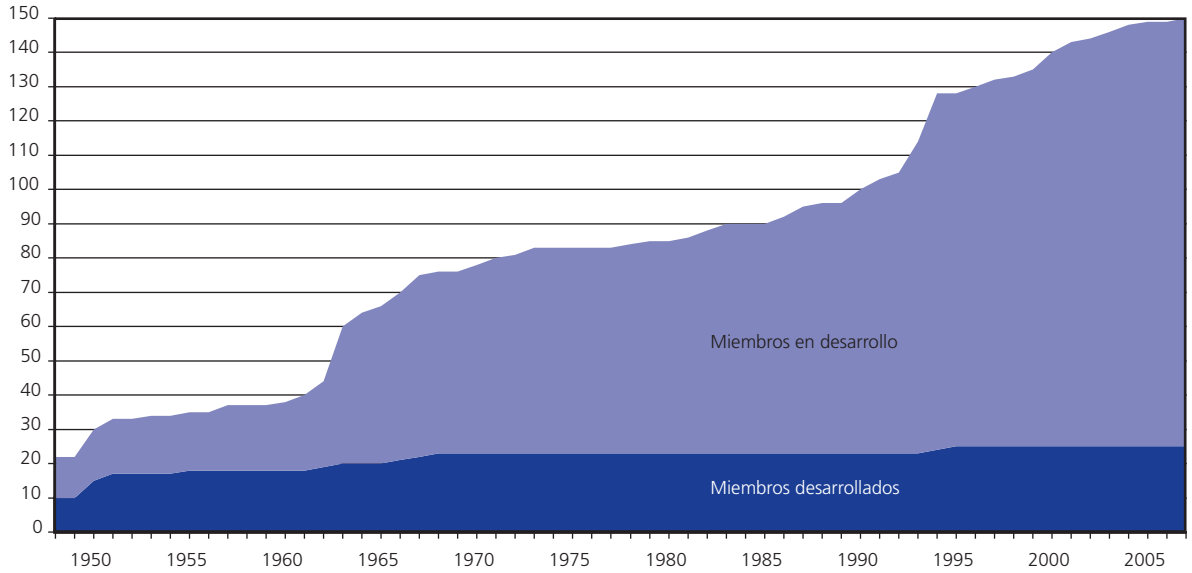
a) Los países en desarrollo en el GATT/OMC

La expansión del número de Miembros del GATT/OMC a lo largo del tiempo se debe principalmente a las sucesivas adhesiones de países en desarrollo. La mayoría de las naciones industrializadas fueron Miembros fundadores del GATT o se adhirieron a éste en sus primeros años. Tradicionalmente se ha considerado que ellas son las que marcan el alcance y contenido de sus disciplinas. Casi todos los años se suman al sistema multilateral de comercio uno o varios países en desarrollo (gráfico 10). En los años próximos a la Ronda Kennedy, en el decenio de 1960, y hacia el final de la Ronda Uruguay, a principios del decenio de 1990, se produjeron incrementos especialmente importantes del número de países en desarrollo Miembros. A la vista de esta evolución, la idea de una mayor "diversidad" de los Miembros del GATT/OMC se ha asociado principalmente con diferencias fundamentales de intereses entre los países desarrollados y en desarrollo, a pesar de la gran heterogeneidad de este último grupo. En esta parte se describe la evolución de las disciplinas del GATT/OMC en su aplicación a los países en desarrollo y se explica en un contexto histórico cuándo se produjeron las demandas y las concesiones.

[253] De conformidad con la norma especial establecida en los párrafos 10 y 11 del artículo 4 del Acuerdo SMC, las contramedidas deben ser "apropiadas" como respuesta al acto ilícito inicial y (de acuerdo con las notas 9 y 20) "no desproporcionadas", dado que las subvenciones están prohibidas. Esta norma es diferente de la norma general de "equivalencia" entre el nivel de retorsión admisible y el nivel de anulación o menoscabo (por lo general equiparado al valor de los beneficios comerciales no obtenidos) de conformidad con el párrafo 4 del artículo 22 del ESD.

[254] Para una visión general y análisis de las propuestas presentadas en las negociaciones sobre el ESD, véase Zimmermann (2006).

Gráfico 10
Países en desarrollo y países desarrollados Miembros del GATT/OMC, 1948-2006
(Número de Miembros)



Notas: Para elaborar este gráfico se han considerado desarrollados los siguientes 24 países más las Comunidades Europeas en cuanto tales desde 1995: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comunidades Europeas, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Las demás partes contratantes del GATT/Miembros de la OMC se han considerado economías en desarrollo/transición. Para mantener la coherencia, Checoslovaquia y Sudáfrica, partes contratantes iniciales, han sido incluidos entre estos últimos (aunque a veces no se haya hecho así en la bibliografía sobre el tema; véase, por ejemplo, Hudec, 1987). Durante los primeros años del GATT, España, Grecia y Portugal se consideraron países en desarrollo, mientras que Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca, además de Bulgaria y Rumania, se consideran desarrollados al menos desde su ingreso en la Unión Europea en 2004 y 2007, respectivamente. China, el Líbano y Siria fueron partes contratantes iniciales del GATT, pero denunciaron el Acuerdo en 1950, 1949 y 1951, respectivamente. China se adhirió de nuevo en 2001. Yugoslavia, parte contratante del GATT desde 1966, no se convirtió en Miembro de la OMC en aplicación del artículo XI del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. El gráfico indica que en 1948 había 22 países, pues Chile, aunque parte contratante inicial, se adhirió formalmente en 1949.

Fuente: OMC (1995) y sitio Web de la OMC.

i) Fracaso de las negociaciones sobre la OIC y primeros años del GATT: excepciones limitadas para los países en desarrollo

De las 23 partes contratantes iniciales del GATT de 1947, 12 eran países en desarrollo (véase el cuadro 10 del apéndice), seis de los cuales formaban parte también del comité preparatorio de la Conferencia de La Habana que redactó el proyecto de Carta de la OIC (Brasil, Chile, China, Cuba, India, Líbano). Srinivasan (1998) recuerda que la India, y todavía más los países de América Latina, consideraron que el proyecto de Carta no respondía a sus intereses. Se presentó un gran número de propuestas pidiendo tanto una transferencia de recursos como excepciones a las obligaciones jurídicas que establecía el proyecto de Carta. Estas demandas, principalmente relativas a la protección de las industrias incipientes, las preferencias unilaterales, la no reciprocidad y los acuerdos sobre productos básicos, se basaban en la idea de que el desarrollo económico podía ser un motivo legítimo para aceptar políticas que distorsionaran el comercio. Hudec (1987) explica esta actitud como un reflejo del pasado colonial de los países en desarrollo, en el que se consideraba que las metrópolis maximizaban sus beneficios económicos mediante el control del comercio y la contención de la competencia ejercida por proveedores extranjeros. Durante las negociaciones, los países en desarrollo se vieron reforzados en esta opinión por las excepciones que los países desarrollados reclamaban para sí, principalmente restricciones cuantitativas de las importaciones de productos agropecuarios y el derecho a utilizar subvenciones a la exportación.

Cuando la Carta de la OIC fue abandonada, su reglamentación de las políticas comerciales sobrevivió en el GATT. Ya en las primeras etapas del proceso de redacción de la Carta de la OIC, el principio de "no

excepciones", defendido originalmente por los Estados Unidos, quedó olvidado y las partes adoptaron la premisa básica de que los países en desarrollo son "especiales" y necesitan algunas dispensas de las normas. En el GATT, sin embargo, los gobiernos no pudieron ponerse de acuerdo sobre todas las concesiones que se habían recogido en el proyecto de Carta de la OIC con respecto a las excepciones por motivos de "desarrollo económico". La controversia acerca de las excepciones que debían incluirse se centró en la protección de las industrias incipientes (Corden, 1974), derecho que finalmente se concedió, aunque condicionado a la previa aprobación por las partes contratantes.[255]

En los primeros siete años de funcionamiento del GATT, los países en desarrollo parecieron arreglárselas con las pocas excepciones obtenidas. De las disposiciones sobre las industrias incipientes se hizo sólo un uso limitado. Un motivo importante de ello fue la amplia utilización de restricciones por motivos de balanza de pagos tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo, que hacía innecesario recurrir a otros tipos de restricciones. Sin embargo, con el paso del tiempo, y debido a las nuevas realidades geopolíticas y a su mayor número, los países en desarrollo fueron elevando gradualmente sus demandas para obtener un trato "más favorable" y lograr que se materializaran algunas de las propuestas presentadas originalmente en la Conferencia de la OIC (Tussie, 1987). Hudec (1987) observa que, debido a esto, "durante los siguientes cuatro decenios la disciplina jurídica aplicable a los países en desarrollo casi desapareció por completo (1987: 15).

ii) El Período de Sesiones de Revisión de 1955, el Informe Haberler y la Parte IV del GATT: la búsqueda de un trato "más favorable"

Para entender algunas de las decisiones que se adoptaron durante todo ese tiempo en favor de los países en desarrollo hay que tener en cuenta el importante papel que desempeñaron la obtención de la independencia por las colonias y la competencia durante la Guerra Fría para influir en el Tercer Mundo. Para definir la relación entre los antiguos colonizadores y los territorios de reciente independencia se hizo omnipresente la noción de acceso preferencial a los mercados. Durante el Período de Sesiones de Revisión de 1955, los países en desarrollo presionaron para que se procediera a una amplia revisión del artículo XVIII del GATT, dándoles un margen mayor para proteger las industrias incipientes. En 1958, el Informe Haberler (GATT, 1958) estableció una relación entre la insuficiencia de los ingresos de exportación de los países en desarrollo y los obstáculos al comercio de los países desarrollados. Durante los años siguientes, los países en desarrollo ampliaron gradualmente el ámbito de sus intereses de forma que, en lugar de intentar conseguir excepciones para sus propias políticas, pasaron a intentar obtener de los países desarrollados amplias concesiones de acceso a sus mercados (Hudec, 1987).

La dependencia de los países en desarrollo de las exportaciones de productos primarios básicos y el problema del deterioro de la relación de intercambio adquirieron una nueva prominencia gracias a la formulación de la tesis de Prebisch-Singer[256], que logró un alto grado de popularidad en los años sesenta y setenta y la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Estos dos acontecimientos reforzaron los fundamentos intelectuales de una industrialización basada en la sustitución de las importaciones y la consiguiente atención a los mercados nacionales y regionales

[255] El artículo 13 de la OIC sobre "Ayuda gubernamental para el desarrollo económico y la reconstrucción" parece haber inspirado en buena medida el artículo XVIII del GATT. A pesar de la insistencia de los países en desarrollo en sus otras demandas principales, el capítulo VI de la Carta de la OIC dedicado a los "Convenios intergubernamentales sobre productos básicos" (artículos 55 a 70) en último término no pasó a formar parte del GATT (aparte de una referencia en el artículo XX h)), como tampoco lo hizo el artículo 15 relativo a "Convenios preferenciales para el desarrollo económico y la reconstrucción".

[256] La tesis relativa a la tendencia al deterioro de la relación de intercambio para los países en desarrollo fue formulada simultáneamente por Singer (1950) y Prebisch (1950). En la tesis original se combinaban dos hipótesis complementarias. Una de ellas hacía referencia al efecto negativo de la inelasticidad-ingreso de la demanda de productos básicos en la relación de intercambio de los países en desarrollo. La otra apuntaba a la asimetría entre el funcionamiento de los mercados laborales en el "centro" y en la "periferia" de la economía mundial. En el primer caso, el impulso para el deterioro de los precios reales de los productos básicos se genera en los mercados de mercancías, mientras que en el segundo procede de los mercados de factores, por lo que afecta a la relación de intercambio de los países en desarrollo de manera indirecta, a través de los efectos en los costos de producción. En tanto que la primera hipótesis se aplica exclusivamente a los productos básicos (en términos más generales, a productos con baja elasticidad-ingreso), la segunda se aplica a todos los bienes y servicios producidos en los países en desarrollo. Para más información, véase Ocampo y Parra (2003).

por parte de los países en desarrollo. En 1967, los esfuerzos por obtener una exención temporal de las obligaciones NMF y promover el comercio entre los países en desarrollo condujeron a la firma del Acuerdo Tripartito entre Egipto, la India y Yugoslavia.[257] En 1973 entró en vigor el Protocolo relativo a las Negociaciones Comerciales entre Países en Desarrollo, negociado bajo los auspicios del GATT (Hamza, 1981).[258] La "competencia" planteada con la UNCTAD (las partes contratantes en desarrollo amenazaron con abandonar el GATT y sustituirlo por la UNCTAD) y la creación del bloque de países en desarrollo denominado Grupo de los 77 como contrapeso a las naciones industrializadas contribuyeron al reconocimiento formal de los intereses de los países en desarrollo en el GATT, como quedó de manifiesto con la inclusión en 1964 de la Parte IV, dedicada al comercio y el desarrollo, donde, entre otras cosas, se codifica el principio de no reciprocidad (Abdel Kader, 1986). La búsqueda de mejores condiciones de acceso a los mercados culminó en 1968 en la UNCTAD II y la adopción de un "sistema generalizado de preferencias" (SGP). Los Estados Unidos, que durante mucho tiempo se habían quejado de la concesión de preferencias especiales por la Comunidad Europea (CE) a ciertos países mediterráneos y de África abandonaron finalmente su oposición a cambio de la abolición de las "preferencias inversas" de que disfrutaba la CE en estos países (Hudec, 1987). En 1971 se otorgaron exenciones por 10 años de los esquemas del SGP y de los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo.

iii) Las negociaciones de la Ronda de Tokio y la Cláusula de Habilitación: el auge del desistimiento

Durante el decenio de 1970 se hicieron evidentes en varias partes del mundo en desarrollo los problemas que planteaban las políticas de sustitución de las importaciones debido a las restricciones que imponían a la competencia, así como al sesgo político contra las exportaciones que había introducido (Nishimizu y Robinson, 1984; Bell et al., 1984). Durante las negociaciones de la Ronda de Tokio, los países en desarrollo asumieron algunos compromisos limitados en la esfera del acceso a los mercados, aunque las consolidaciones fueron escasas y los tipos máximos relativamente altos. Al mismo tiempo, la mayor parte de ellos se negó a participar en los nuevos "Códigos" dedicados a diversas medidas no arancelarias y a firmarlos. A fin de superar el "pesimismo exportador" motivado por la incertidumbre y la insuficiencia de las salidas de mercado para los productos de los países en desarrollo (Cline, 1982; Finger y Laird, 1987), éstos presionaron para que se aprobara una exención permanente que abarcara el SGP así como el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) de reciente creación. Estas exenciones se institucionalizaron a través de la Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo de 1979, denominada también Cláusula de Habilitación.[259]

El lado negativo de la mayor flexibilidad de los países en desarrollo fue la falta de interés por el proceso de elaboración de normas y un menor intercambio de concesiones recíprocas (Golt, 1978; Baldwin, 2006). Entre los responsables de las políticas comerciales empezó a difundirse la idea de que mantener un grupo unificado de países en desarrollo era difícilmente sostenible por más tiempo, caso de que lo hubiera sido en algún momento (Koekkoek, 1989). La Cláusula de Habilitación, aprobada al final de la Ronda de Tokio, codificaba algunas exenciones pero también introducía la noción de "graduación". La exhortación de la Cláusula de Habilitación a los países en desarrollo en el sentido de que se esperaba de ellos que hicieran nuevas concesiones cuando mejorara su situación con respecto al desarrollo y el comercio (mecanismo conocido como "graduación") así como el reconocimiento del grupo de países menos adelantados eran un claro anuncio del problema de heterogeneidad que tenía ese grupo.

257 El primer plan preferencial entre países en desarrollo que planteó la cuestión de su incompatibilidad con el trato NMF fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960. Sin embargo, cabe observar que su objetivo era el logro de una zona de libre comercio según los términos del artículo XXIV del GATT (Tussie, 1987).

258 Estos países eran: Brasil, Chile, Corea, Egipto, Filipinas, India, Israel, México, Pakistán, Perú, Túnez, Turquía, Uruguay y Yugoslavia, además de Grecia y España que en aquel momento se consideraban todavía países en desarrollo.

259 L/4903.

iv) La Ronda Uruguay y el todo único

Durante el decenio de 1980 se produjo una interrupción radical de la tendencia de los países en desarrollo a desentenderse cada vez más del GATT. La interrupción culminó durante la primera mitad del decenio de 1990 en la conclusión de la Ronda Uruguay, que amplió espectacularmente el alcance de las obligaciones de los países en desarrollo. Varios acontecimientos confluyeron para producir este cambio de sentido. Primero, algunos países en desarrollo habían logrado diversificar sus economías y desarrollar un interés activo por ampliar la liberalización, principalmente en los sectores muy distorsionados de la agricultura y los textiles y el vestido (Page et al., 1991). Segundo, los donantes en el SGP ampliaron el conjunto de condiciones que definían la posibilidad de los países en desarrollo de acogerse a él y empezaron a "graduar" los países para dejar de aplicar aranceles preferenciales a productos individuales de los que se habían convertido en exportadores de éxito. Además, estudios prominentes, como el de Baldwin y Murray (1977), confirmaron que los países en desarrollo ganarían más con recortes de los aranceles NMF de lo que perderían a causa de la erosión de las preferencias. Tercero, las partes contratantes del GATT se dieron cuenta de la necesidad de someter a disciplina el creciente uso de restricciones "voluntarias" a la exportación y medidas comerciales especiales, utilizadas cada vez con mayor frecuencia contra los exportadores en desarrollo, en particular los de Asia (Hindley, 1987). Cuarto, se tenía miedo a que se adoptaran medidas unilaterales de retorsión si no se lograban progresos en las disciplinas multilaterales, sobre todo en las nuevas esferas de las negociaciones. Según Low (1993), los Estados Unidos indicaron expresamente que la India y el Brasil (junto con el Japón) podían ser objeto de las medidas previstas en su Ley general de comercio exterior ("Omnibus Trading Act") de 1988. Quinto, los acuerdos regionales se mostraron como alternativa para lograr una liberalización más ambiciosa si el sistema multilateral de comercio no se movía. Las naciones en desarrollo, especialmente los países más pequeños que temían su exclusión de los bloques comerciales regionales emergentes, parecían estar dispuestas a aceptar nuevas disciplinas si eso daba lugar a un reforzamiento del sistema multilateral, en el que disfrutaban de mayor capacidad de negociación de la que esperaban tener en diversos planteamientos regionales basados en el esquema "centro y ramificaciones" (Whalley, 1995). Por último, las investigaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como las de Krueger (1978), pusieron de manifiesto el marcado aumento de la financiación privada, que eliminaba una de las limitaciones (la falta de divisas) que habían inspirado las políticas de sustitución de las importaciones. Este y otros estudios (por ejemplo, Krugman, 1987) hicieron que se desplazara todavía más el eje del pensamiento económico y se subrayara el papel de los mercados, criticando las distorsiones que introducían las excesivas intervenciones de los gobiernos, incluidas las medidas de promoción de las exportaciones antes utilizadas por los países del Asia Oriental. El enfoque de "laissez-faire" ganó influencia después de las crisis provocadas por la deuda en diversas partes del mundo en desarrollo en el decenio de 1980, e incluso llevó a esfuerzos unilaterales de liberalización del comercio, por ejemplo en el caso de México.

Por uno u otro de estos motivos, algunos países en desarrollo consideraron que les convenía una mayor liberalización multilateral del comercio y el fortalecimiento de las normas comerciales. Un grupo de 20 países en desarrollo (G-20) de América Latina, Asia y África, encabezados por Colombia, rompieron en un momento determinado con la postura tradicional del Grupo Informal de países en desarrollo de bloquear la inclusión de los servicios en las nuevas negociaciones comerciales multilaterales, que había resultado ser un importante obstáculo al lanzamiento de una nueva ronda. En cooperación con un grupo de nueve pequeños países industrializados, encabezado por Suiza, el G-20 estableció el Grupo "Café au Lait" que contribuyó a lanzar la Ronda Uruguay al presentar un proyecto de texto que sirvió de base para la Declaración de Punta del Este de 1986. Varios países en desarrollo tuvieron un papel activo en las negociaciones, no sólo participando en el intercambio de concesiones sino presentando también una ambiciosa agenda propia (Tussie y Lengyel, 2002). La Ronda Uruguay significó, sin duda, un giro radical con respecto a la tradicional unidad de los países en desarrollo. Varios países en desarrollo que habían diversificado sus productos y mercados se encontraban con múltiples intereses internos y zonas importantes para ellos, lo que dificultaba que los negociadores pudieran establecer una posición unificada y bien definida. Además, la armonía sur-sur sufrió los efectos del creciente uso de medidas comerciales especiales entre unos países en desarrollo y otros.

El todo único de la Ronda Uruguay significó que todos los Miembros de la OMC aceptaron todos los acuerdos, incluidos los procedentes de anteriores Códigos de la Ronda de Tokio. Muchos países en desarrollo aumentaron considerablemente sus compromisos de acceso a los mercados, especialmente en el sector de la agricultura. Además, se obligaron a respetar los nuevos acuerdos sobre los servicios y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. La Ronda Uruguay motivó un gran número de estudios en los que se examinaban sus consecuencias para los países en desarrollo, y en muchos de los cuales se criticaba la falta de equilibrio de sus resultados desde la perspectiva de las naciones más pobres (por ejemplo, Finger y Schuler, 2000). Otros han identificado oportunidades significativas para la expansión del comercio de los países en desarrollo, aunque algunas estimaciones resultaron excesivamente optimistas, como la derivada de no haber tenido en cuenta la reducción de los márgenes preferenciales (por ejemplo, Blackhurst et al., 1995).

v) Aplicación de los Acuerdos de la OMC

La ampliación y el fortalecimiento de las normas del sistema multilateral de comercio convenidos en la Ronda Uruguay reflejan al mismo tiempo los intereses de los países desarrollados y en desarrollo (así como la diversidad de intereses dentro de cada "grupo"). Sectores que revisten especial interés para los exportadores de los países en desarrollo y se caracterizan por distorsiones generales, como la agricultura y los textiles y el vestido, han quedado sujetos a las disciplinas multilaterales. Un gran número de países sostuvo el endurecimiento de las disciplinas relativas, por ejemplo, a las medidas comerciales especiales. Los países en desarrollo, entre ellos los países pequeños y pobres, se han beneficiado del fortalecimiento del mecanismo de solución de diferencias y del aumento de la transparencia, también a través del mecanismo de examen de las políticas comerciales. Incluso en las esferas de reciente inclusión, como los servicios y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, diversos países en desarrollo han sido defensores activos de, entre otras cosas, la liberalización de determinados sectores de servicios y modos de suministro o de la protección de las indicaciones geográficas.

Sin embargo, en el caso de varios países en desarrollo, la aplicación de ciertas obligaciones no sólo puso a prueba sus recursos financieros y humanos, sino que se consideró incompatible con los intereses económicos nacionales y las prioridades de su desarrollo. Los períodos más largos de transición, que permitían un retraso en la aplicación pero no diferencias en cuanto al carácter de las obligaciones en sí mismas, resultaron en muchos casos ineficaces como principal instrumento utilizado para ayudar a los países en desarrollo a adoptar las medidas de ajuste necesarias para hacer frente al rápido incremento de las obligaciones. Durante el proceso preparatorio de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, en Seattle, que se extendió de septiembre de 1998 a noviembre de 1999, algunos países en desarrollo hicieron una amplia gama de propuestas relacionadas con los problemas que, según ellos, tenían para aplicar los Acuerdos de la OMC. Las más de 100 propuestas presentadas se centraban no sólo en períodos más amplios para la aplicación, sino también en una mayor flexibilidad en el cumplimiento de obligaciones sustantivas, de forma más o menos permanente y autodeterminada. En Doha se puso en marcha otro proceso, que formó parte de la Decisión sobre la aplicación y se aprobó en la Declaración Ministerial, centrado expresamente en hacer "más precisas, eficaces y operativas" las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado.

En los años que siguieron a la conclusión de la Ronda Uruguay, la OMC redobló sus esfuerzos de asistencia técnica y creación de capacidad. En 1996 el Comité de Comercio y Desarrollo adoptó las Directrices para la cooperación técnica de la OMC (WT/COMTD/8), en las que se establecían objetivos, principios y directrices operativas para las actividades de cooperación técnica administradas por la Secretaría. Durante los preparativos de la Conferencia Ministerial de Doha, a finales de 2001, la Secretaría formuló una "Nueva estrategia para la cooperación técnica de la OMC: cooperación técnica y creación de capacidades, crecimiento e integración" (WT/COMTD/W/90), que constaba de 10 elementos básicos, entre ellos la "integración" de las esferas prioritarias de acción comercial en las estrategias nacionales de desarrollo, la mayor coordinación con otros organismos y una financiación adecuada. Posteriormente estos elementos se han reflejado en diversas iniciativas, entre ellas la reforma del Marco Integrado (MI) para los PMA, en el cual el Banco Mundial, el CCI, el FMI, la OMC, el PNUD y la UNCTAD combinan sus esfuerzos con los de los receptores y los donantes para responder a las necesidades de desarrollo comercial de los PMA.

A la luz del hincapié hecho en la Declaración Ministerial de Doha (WT/MIN(01)/DEC/1) en la cooperación técnica y la creación de capacidad, la OMC ha ampliado aún más sus esfuerzos de asistencia técnica. Además de sus propias actividades[260], que en gran medida se financian con cargo al Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo (que dispone de un presupuesto anual de 24 millones de francos suizos), la OMC actúa cada vez con más frecuencia como coordinadora de la asistencia relacionada con el comercio, por ejemplo en el contexto del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio.[261] A este respecto, la OMC tiene que desempeñar una función catalizadora: garantizar que los organismos y las organizaciones competentes entiendan las necesidades comerciales de los Miembros de la OMC y alentarlos a que colaboren de manera más coherente y eficaz para atender esas necesidades. La iniciativa de Ayuda para el Comercio pretende responder a dos cuestiones conexas: una es ayudar a los Miembros de la OMC que lo necesiten a aplicar los resultados de las actuales negociaciones comerciales multilaterales y hacer frente a ciertos costos de reajuste económico en que puedan incurrir. La segunda cuestión tiene que ver con la insuficiente capacidad relacionada con el comercio de muchos Miembros de la OMC, que les impide aprovechar las oportunidades que ofrece el sistema multilateral de comercio. Esta última preocupación abarca una amplia gama de esferas, desde las instalaciones de prueba hasta la infraestructura de los transportes y la logística del comercio. Un importante elemento de la Ayuda para el Comercio es la propuesta del Director General de la OMC de establecer en la Organización una función de vigilancia y evaluación para generar confianza en que la ayuda adicional para el comercio se prestará y utilizará de manera eficaz.[262] A pesar de su creciente importancia, está claro que la Ayuda para el Comercio y otras iniciativas en materia de asistencia técnica y creación de capacidad solamente complementan, y no sustituyen, a unos resultados ambiciosos en materia de liberalización y a normas de la OMC que respondan a las necesidades de desarrollo.

b) Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en la OMC

En la subsección C.2.c).ii), dedicada a la justificación del trato especial y diferenciado, se mencionaron una serie de medidas relacionadas con el comercio que se pueden emplear para resolver problemas específicos de los países en desarrollo. Como se vio en la subsección anterior, la utilización de estas políticas a lo largo del tiempo se ha incorporado en cierta medida al sistema multilateral de comercio, normalmente bajo ciertas condiciones. En la presente subsección se examinan los tipos de trato especial y diferenciado que actualmente existen en la OMC así como la documentación empírica sobre la utilidad de las políticas comerciales autorizadas para fines de desarrollo. También se describen las alegaciones en favor de la ampliación del trato especial y diferenciado antes de ofrecer un breve resumen de los enfoques alternativos de la mejor forma de responder a los intereses especiales de los países en desarrollo en un sistema multilateral de normas.

i) Principales tipos de trato especial y diferenciado en la OMC

El método establecido en la subsección C.2.iii) describía el trato especial y diferenciado como una de las dos importantes excepciones al principio del trato NMF. Esto es indudablemente cierto en el caso de algunas

260 Véase en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/teccop_s/tct_s.htm un panorama más completo de la cooperación técnica y la creación de capacidad en la OMC. El Plan de Asistencia Técnica y Formación de 2007 figura en el documento WT/COMTD/W/151.

261 Véanse sus recomendaciones en el documento WT/AFT/1. El Equipo de Trabajo se creó de conformidad con la Declaración Ministerial de Hong Kong (WT/MIN(05)/DEC) y está formado por un grupo limitado de Miembros de la OMC, tanto desarrollados como en desarrollo. Se invitó a las organizaciones internacionales pertinentes a desempeñar con regularidad una función de asesoramiento del Equipo de Trabajo.

262 Con el fin de ayudar a cuantos se ocupan de cuestiones relacionadas con el desarrollo y con las políticas comerciales a lograr un mayor grado de coordinación y coherencia, evitar la duplicación, compartir información y supervisar la aplicación de los compromisos inscritos en el Programa de Doha para el Desarrollo de la Declaración Ministerial de Doha, las Secretarías de la OMC y la OCDE lanzaron en noviembre de 2002 una Base de Datos sobre creación de capacidad comercial. Además, las dos Secretarías producen periódicamente informes para dar a conocer los diversos programas y ayudar a los donantes a identificar las esferas en que podrían hacerse mayores esfuerzos (véase http://tcbdb.wto.org). La vigilancia y evaluación de la Ayuda para el Comercio se basará en estos datos para un examen global de las corrientes de Ayuda para el Comercio, pero también en las autoevaluaciones de los donantes y los estudios prácticos de los receptores. Los distintos niveles de vigilancia serán la parte sustancial de un informe anual y un debate sobre la Ayuda para el Comercio entre todos los Miembros de la OMC.

formas de trato especial y diferenciado, pero esa descripción debe matizarse. En los Acuerdos vigentes de la OMC[263], las disposiciones en materia de trato especial y diferenciado pueden suponer o no una violación del principio del trato NMF. Algunas de esas disposiciones autorizan a los demás Miembros a ofrecer un trato más favorable a los países en desarrollo, mientras que otras admiten una flexibilidad especial de que pueden disponer los países en desarrollo, pero que normalmente se aplica sobre una base NMF.

En la primera categoría, además de los esquemas del SGP, existen otras dos formas de trato más favorable para los países en desarrollo. Mayoritariamente se presentan como simples "exhortaciones". Primero, se espera que los países desarrollados Miembros ofrezcan asistencia técnica en el marco de los distintos acuerdos individuales. Por ejemplo, en los Acuerdos OTC y MSF se alienta a los Miembros a prestar asistencia a los países en desarrollo que tradicionalmente son exportadores y que tengan dificultades para cumplir las nuevas medidas. El carácter de cláusula de máximo empeño de estas disposiciones ha sido fuente de largas controversias. Aunque se siguen introduciendo mejoras en la asistencia técnica relativa a acuerdos específicos, por ejemplo, la creación del Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC), en el área de las MSF, con el objetivo de reforzar la capacidad de los países en desarrollo para cumplir las normas MSF, es improbable que los Miembros acepten una obligación jurídicamente vinculante de prestar asistencia técnica sin conocer las consecuencias presupuestarias. Segundo, en la medida de lo posible se alienta a los países desarrollados a imponer requisitos menos exigentes al aplicar determinadas medidas a los países en desarrollo Miembros, por ejemplo, establecer plazos más amplios para hacer observaciones cuando se promulga una nueva medida sometida al régimen de los OTC. Con frecuencia, este tipo de cláusulas de trato especial y diferenciado estipula que "deberán tenerse en cuenta" los intereses de los países en desarrollo. Los intentos de establecer exenciones imperativas se han encontrado con una gran resistencia cuando el trato especial y diferenciado puede socavar el cumplimiento de un objetivo político nacional, por ejemplo, cuando una norma urgente de seguridad de un producto no puede aplicarse con efecto inmediato a los proveedores de países en desarrollo. No obstante, se hacen continuos esfuerzos para que los Miembros tengan en cuenta las preocupaciones de los países en desarrollo ante los nuevos reglamentos, por ejemplo, en la esfera de las MSF, poniendo en marcha sistemas mejorados de notificación que permitan mantener consultas y obtener información sobre las medidas especiales para los exportadores de países en desarrollo.[264]

Por el contrario, la flexibilidad especial a la que pueden acogerse los países en desarrollo normalmente no tiene consecuencias NMF. Los países en desarrollo pueden ser exentos del cumplimiento de determinadas normas pero habitualmente no podrán aplicar unas medidas, que en caso contrario estarían prohibidas, de forma que se discrimine a unos interlocutores comerciales frente a otros.[265] Esas exenciones de los compromisos de acceso a los mercados, las disciplinas sobre subvenciones u otras obligaciones normalmente adoptan la forma de derechos ejecutivos, aunque muchas veces sometidos a condiciones o debilitados por la discrecionalidad de las decisiones.

A continuación se examinan los datos empíricos sobre la utilización y el impacto sobre el desarrollo del trato especial y diferenciado a fin de evaluar su historial hasta la fecha. Por consiguiente, el centro de anteción serán los acuerdos vigentes sobre trato especial y diferenciado (en contraposición, por ejemplo, con los recortes arancelarios diferenciales o los mecanismos de salvaguardia especial que se están debatiendo en las negociaciones) y en los derechos "exigibles" (en contraposición con las promesas del tipo "máximo empeño"). Los derechos de trato especial y diferenciado más prominentes a lo largo del tiempo que se han incorporado en el sistema del GATT/OMC se relacionan con el acceso preferencial

263 Como se indica *supra*, el trato especial y diferenciado también forma parte de las negociaciones en curso, principalmente en el contexto de la no reciprocidad de las concesiones.

264 Véase la Decisión del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de 27 de octubre de 2004, Procedimiento para aumentar la transparencia del trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo Miembros, documento G/SPS/33 de la OMC.

265 Por ejemplo, las restricciones del comercio impuestas por los países en desarrollo por motivos de balanza de pagos de conformidad con el artículo XVIII del GATT de 1994 se aplican sobre una base NMF. En el párrafo 10 de la sección B del artículo XVIII se establecen condiciones adicionales sobre la forma de aplicación de tales restricciones, por ejemplo, de manera que se evite causar daños innecesarios a los intereses de los distintos Miembros.

a los mercados, la protección de las industrias incipientes, la promoción de las exportaciones y las exenciones temporales a la aplicación de normas para tener en cuenta las dificultades en los procesos de reajuste y los costos de la aplicación. Aunque los dos primeros han constituido el eje de las demandas de los países en desarrollo desde los primeros años del GATT, los últimos se han afirmado según han ido evolucionando las ideas sobre el desarrollo y han ido aumentando las obligaciones, tanto en cantidad como en complejidad, principalmente después de la Ronda Uruguay.[266] Examinando uno por uno los principales tipos de trato especial y diferenciado[267] se contrapone la experiencia acumulada hasta la fecha con las continuas demandas de mayor flexibilidad y las posibles soluciones alternativas.

Preferencias no recíprocas

Como se mencionó en la subsección 4.a), la descolonización hizo que la cuestión del acceso de los países en desarrollo a los mercados en condiciones preferenciales tuviera un carácter prominente en la elaboración de las políticas comerciales. En el decenio de 1970, cuando las políticas de sustitución de las importaciones fueron cayendo en un descrédito cada vez mayor, las preferencias no recíprocas recibieron un nuevo impulso como instrumento para mejorar los resultados de exportación de los países en desarrollo. Tanto por motivos políticos como económicos, el otorgamiento de preferencias unilaterales a los países en desarrollo, en virtud de la Cláusula de Habilitación, se ha incorporado como excepción permanente del principio NMF. Ha de tratarse de un "sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación" y "que responda positivamente a las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo" (Cláusula de Habilitación: nota 3 al párrafo 2 a) y párrafo 3 c)), abarcando así los esquemas SGP y los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo, como el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC).[268]

Los estudios empíricos sobre la contribución de las preferencias a la diversificación de las exportaciones y el crecimiento ofrecen, en el mejor de los casos, una imagen contradictoria. Las principales preocupaciones se centran en la cobertura y profundidad de los esquemas de preferencias así como en sus consecuencias estructurales y de política económica. En lo que respecta a lo primero, las preferencias han demostrado tener poca importancia si se excluyen los productos sometidos a unos tipos arancelarios altos o cuando los márgenes preferenciales son pequeños. Incluso cuando están incluidas mercancías muy protegidas y los márgenes son sustanciales, los beneficios dependerán en último extremo de otras condiciones que es necesario cumplir para poder acogerse al trato preferencial, principalmente normas de origen (Brenton,

266 Otra cuestión pendiente desde hace mucho tiempo para los países en desarrollo ha sido la estabilización de los ingresos de exportación a través de acuerdos sobre productos básicos. Sin embargo, a partir del establecimiento de acuerdos internacionales sobre productos básicos, basados en el mantenimiento de existencias reguladoras, de conformidad con el Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB) de la UNCTAD, y en esquemas de financiación, como el Servicio de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional, el debate se ha mantenido en gran medida fuera del ámbito del GATT/OMC. Hermann et al. (1989) demuestran empíricamente que la mayoría de esos esquemas no han tenido mucho éxito en el cumplimiento de su objetivo de estabilizar los ingresos de exportación de los países en desarrollo.

267 En esencia, la clasificación elegida comprende tres tipos principales de trato especial y diferenciado con consecuencias NMF y tres tipos sin tales consecuencias. Los primeros consisten en preferencias no recíprocas, asistencia técnica prestada por los Miembros a países en desarrollo Miembros concretos y requisitos menos exigentes, mientras que los últimos consisten en flexibilidad para restringir las importaciones, flexibilidad para promover las exportaciones y períodos de transición más largos para aplicar los acuerdos que exigen muchos recursos. No seguimos examinando los dos tipos que normalmente se presentan como cláusulas de máximo empeño, es decir, la asistencia técnica y los requisitos menos exigentes. Kleen y Page (2005) optan por un planteamiento similar, pero en la literatura especializada (por ejemplo, Cottier, 2006) o en las conversaciones en la OMC, dependiendo del contexto, se han propuesto otras clasificaciones. La Secretaría de la OMC ha propuesto en el Comité de Comercio y Desarrollo una tipología en la que se diferencian seis categorías: i) disposiciones cuya finalidad es aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo Miembros; ii) disposiciones en virtud de las cuales los Miembros de la OMC deben salvaguardar los intereses de los países en desarrollo Miembros; iii) flexibilidad de los compromisos, las medidas y la utilización de instrumentos de política; iv) períodos de transición; v) asistencia técnica; y vi) disposiciones relativas a los países menos adelantados Miembros (WT/COMTD/W/77/Rev.1).

268 En 2005, 12 países desarrollados Miembros disponían de programas de ese tipo. Las CE se cuentan como uno, mientras que los programas de Bulgaria y Estonia se contabilizan por separado. Véase UNCTAD (2005). Para un examen en profundidad de algunos programas, véase UNCTAD (1999) y OMC (2001b). De conformidad con el Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, es decir, el SGPC, las concesiones (contenidas en el anexo IV del Acuerdo) de 42 países, que no son todos Miembros de la OMC, figuran en el sitio Web de la UNCTAD. Véase http://www.unctadxi.org/templates/Page____6206.aspx, consultado el 25 de abril de 2007.

2003; Brenton y Manchin, 2003).[269] En lo que respecta a las segundas preocupaciones, las preferencias introducen ineficiencias en la asignación de los recursos y éstas pueden dificultar la reestructuración de las economías en el futuro para aprovechar las ventajas comparativas (Hoekman y Özden, 2005).[270] Además, Lederman y Özden (2005) afirman que la posibilidad de acogerse a estos esquemas unilaterales muchas veces se hace depender de condiciones que no están motivadas por el desarrollo y cuyo cumplimiento puede resultar gravoso para los posibles beneficiarios y dar lugar a nuevas distorsiones. Además, las preferencias generan intereses opuestos a una liberalización futura no discriminatoria (Limão, 2005; Özden y Reinhardt, 2003). Kleen y Page (2005) consideran que el impacto general de las preferencias estriba sobre todo en que generan rentas y transferencias para determinados grupos, y menos en que promueven un desarrollo industrial de base amplia.[271]

En los debates actuales sobre las preferencias en la OMC se enfrentan principalmente los países en desarrollo beneficiarios con los excluidos. Este conflicto se ha acentuado a causa de la reciente decisión del Órgano de Apelación según la cual los países que ofrecen esquemas SGP pueden simultáneamente ofrecer a un grupo específico de países en desarrollo que cumplan determinadas condiciones unos márgenes de preferencia mayores.[272] Los beneficiarios siguen preocupados por la erosión de los márgenes de preferencia a causa del proceso de liberalización multilateral y regional. Se han hecho propuestas de consolidar las preferencias actuales (Oyejide, 1997), por ejemplo, limitar la liberalización NMF en sectores clave, como los textiles, el azúcar y los bananos, o fijar objetivos específicos de acceso a los mercados por los beneficiarios de sistemas de preferencias (TN/CTD/W/3/Rev.2). En Alexandraki y Lankes (2004) y FMI (2003) se demuestra que la erosión potencial de las preferencias no es significativa para la mayor parte de países, pero sí es importante para un número limitado de pequeños países y sectores.[273] Yeats (1994), Limão y Olarreaga (2005) y Amiti y Romalis (2006) previenen contra la desaceleración de las liberalizaciones NMF indicando que las liberalizaciones no discriminatorias que realicen los países que ofrecen esquemas de preferencias pueden más que compensar la erosión de éstas y dar lugar a un aumento de las exportaciones de los beneficiarios. Low et al. (2005) dudan de que haya soluciones comerciales para la erosión de las preferencias, observando que las posibilidades de ampliar su utilización o el número de productos alternativos y proveedores son limitadas. Como alternativa algunos autores han apoyado la oferta de asistencia al desarrollo para financiar los costes de los reajustes necesarios (Hoekman y Özden, 2005).[274]

269 Véase, por ejemplo, Inama (2003), quien atribuye la tasa de utilización por los beneficiarios de los esquemas SGP de las CE, los Estados Unidos, el Canadá y el Japón, inferior al 40 por ciento, al rigor y/o la complejidad de las normas de origen. Sin embargo, no tiene plenamente en cuenta sistemas alternativos. En mercados individuales, a veces los exportadores pueden elegir entre distintos sistemas de preferencias y, tomados todos ellos en conjunto, es posible que las tasas de utilización sean superiores. En las CE, por ejemplo, los PMA africanos pueden exportar acogiéndose al régimen de la iniciativa "todo menos armas" o al del acuerdo de Cotonú. Este último se utiliza más porque las normas de origen son menos exigentes (Candau y Jean, 2005). Por supuesto, las preferencias en los sectores de interés exportador para los países en desarrollo y cuyos márgenes son elevados, como en el caso de los productos agropecuarios y textiles en las CE y los Estados Unidos, son muy utilizadas (Bureau y Gallezot, 2004; Candau et al., 2004).

270 Parte de la repercusión de las preferencias en el desarrollo depende de si estimulan o no la creación de una industria que pueda sobrevivir cuando se reduzcan o se eliminen las preferencias (en esencia, se trata de un argumento de industria incipiente). Obviamente, el reto de la adaptación a las nuevas circunstancias también depende del plazo del que se disponga para introducir reajustes (Kleen y Page, 2005).

271 Incluso cuando las preferencias no fomentan sectores que se vuelven competitivos a medio plazo, las rentas que generan pueden aún constituir una importante fuente de ingresos para los países pobres, y su repercusión en el desarrollo dependerá de la forma en que se utilicen esos ingresos. Mauricio, por ejemplo, ha empleado con éxito las rentas preferenciales para diversificar su economía. No obstante, con la reducción de los elevados precios fijos de las exportaciones de azúcar a la UE, Mauricio tuvo que hacer frente a las considerables dificultades de reajuste a que se enfrentaban los productores de azúcar ineficientes que habían perdido sus mercados (Kleen y Page, 2005; Subramanian y Roy, 2001).

272 En el asunto *CE - Preferencias arancelarias*, el Órgano de Apelación resolvió que los países que ofrecen esquemas SGP pueden diferenciar entre beneficiarios que no se hallan "en situación similar" (párrafo 153). El Órgano de Apelación constató que no todos los países en desarrollo comparten necesariamente las mismas necesidades de desarrollo y que, por consiguiente, los beneficiarios pueden recibir un trato diferente (párrafo 162). Se establecieron dos condiciones: primero, que la existencia de tal necesidad sea objeto de un amplio reconocimiento, por ejemplo, por otra organización internacional. Segundo, que haya un nexo suficiente entre el trato preferencial y la probabilidad de paliar la necesidad pertinente (párrafos 163 y 164).

273 Véase en Hoekman et al. (2006) un panorama más completo de los estudios sobre el alcance de la erosión de las preferencias.

274 Véase, por ejemplo, el Mecanismo de Integración Comercial del FMI (MIC), que ofrece apoyo financiero para hacer frente a las dificultades de balanza de pagos resultantes de ajustes relacionados con el comercio, por ejemplo debido a la erosión de preferencias arancelarias. Véase http://www.imf.org/external/x10/changecss/changestyle.aspx, consultado el 24 de abril de 2007.

Flexibilidad para restringir las importaciones y promover las exportaciones

A pesar de las menores reducciones de los aranceles y de las consolidaciones y compromisos más reducidos; los países en desarrollo disponen de otros márgenes de flexibilidad para restringir las importaciones, principalmente el derecho de proteger las industrias incipientes (secciones A y C del artículo XVIII del GATT). Como antes se indicó, estas disposiciones fueron heredadas de la época de sustitución de las importaciones, el decenio de 1950 y la primera parte del decenio de 1960. Pocas veces han sido invocadas. Uno de los motivos de ello es obviamente que los países en desarrollo con aranceles sin consolidar o consolidaciones al tipo máximo elevadas pueden aumentar los tipos aplicados sin recurrir al trato especial y diferenciado. Otro motivo es que se considera que la aplicación de la sección B del artículo XVIII, dedicada a las restricciones al comercio por motivos de balanza de pagos, es más fácil y no exige compensaciones. La sección B del artículo XVIII ha sido utilizada hasta el momento por 16 países en desarrollo.[275] Al final de la Ronda Uruguay también se otorgaron a los países en desarrollo y menos adelantados (PMA) unos períodos de transición más largos (cinco y siete años respectivamente), durante los cuales se podían mantener las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio notificadas, por ejemplo, prescripciones de contenido local o de equilibrio de las exportaciones y las importaciones (artículo 5 del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC)). Pidieron prórrogas 26 países, incluido Uganda como único PMA.[276]

Los países en desarrollo, inspirados por el éxito de la promoción de las exportaciones en Asia Oriental, pidieron también que se les reconociera el derecho especial de subvencionar las exportaciones. Este derecho frecuentemente se demanda para proteger algunas características de las zonas de elaboración para la exportación (zonas francas industriales). El artículo 27 del Acuerdo SMC establece un período de transición de ocho años para que los países en desarrollo eliminen las subvenciones a la exportación y una exención general para los PMA y algunos países más pobres, enumerados en el anexo VII del propio Acuerdo SMC, si se cumplen ciertas condiciones. El artículo 27.4 del Acuerdo SMC permite que se otorguen prórrogas individuales y, además, se creó un procedimiento de vía rápida para los países que cumplían algunos criterios (G/SCM/39). Hasta el momento, los distintos procedimientos de prórroga han sido utilizados por dos docenas de países en desarrollo.[277]

Tomando como prueba los datos empíricos, la protección de las industrias incipientes para fines relacionados con la sustitución de importaciones pronto quedó descartada como instrumento del desarrollo. Había introducido grandes distorsiones en los países que aplicaban tales políticas, penalizando a los sectores tradicionales, como la agricultura, desalentando las exportaciones y agudizando las tendencias a vender materias primas a cambio de bienes de capital.[278] Por lo que respecta a las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, Moran (1998), basándose en un amplio examen de estudios empíricos, constata que "[l]a imposición de prescripciones de contenido nacional en los mercados locales protegidos conduce a una producción menos eficiente e induce unos vínculos con etapas anteriores de la producción menos valiosos que si se permite a las empresas extranjeras montar establecimientos

[275] La Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos, de la Ronda de Tokio (IBDD 26S, 1979: 223 a 227), pide a los países que tengan dificultades en su balanza de pagos que den prioridad a las medidas basadas en los precios frente a las restricciones cuantitativas y que publiquen el calendario de eliminación de las medidas. En la subsección 2.c) se ofrece un resumen de los países que adoptaron medidas por motivos de balanza de pagos, y de los períodos en que éstas estuvieron en vigor.

[276] En la Conferencia Ministerial de Hong Kong, 2005, se decidió que los PMA podían notificar y mantener otros siete años las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio que tuvieran en vigor e introducir nuevas medidas a condición de que las aprobaran los Miembros y fueran objeto de exámenes periódicos. Todas estas medidas tendrán que haber sido eliminadas en 2020 a más tardar (WT/MIN(05)/DEC: F-2). Sin embargo, en la fecha en que se redactó este Informe no se había recibido ninguna notificación de este tipo.

[277] Véase la serie de documentos G/SCM/-, de la OMC, a partir del documento G/SCM/50.

[278] Pueden verse dos amplias colecciones de ejemplos en los estudios de Balassa y asociados (1971) y Little et al. (1970).

orientados al mercado mundial o a mercados regionales" (Moran, 1998: 161).[279] Además del impacto en la estructura de producción, se ha constatado también que el general efecto paralizador de la inversión extranjera directa (IED) que provocan las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio retrasa el progreso tecnológico (Kokko y Blomstrom, 1995; Smarzynska Javorcik, 2004).[280]

Los datos disponibles sobre las políticas de promoción de las exportaciones son menos tajantes. Frecuentemente se cita la conversión de la República de Corea y otros "tigres asiáticos" en protagonistas importantes del comercio internacional como ejemplo de la importancia de la intervención de los gobiernos en el establecimiento de industrias de exportación florecientes (Noland y Pack, 2003). Para algunos partidarios de estas políticas, como Mauricio, las zonas francas industriales desempeñaron un papel importante en la diversificación de la producción para incluir sectores no tradicionales (Subramanian y Roy, 2001). Sin embargo, otros países aplicaron una estrategia similar sin éxito.[281] Noland y Pack (2003) subrayan que algunos factores horizontales, como unas políticas macroeconómicas correctas y una fuerza de trabajo muy educada, desempeñaron un papel más importante que las intervenciones en sectores específicos según la experiencia de los países de Asia Oriental. De hecho, los autores concluyen que los incentivos a la exportación sólo sirvieron para compensar los efectos de la protección todavía subsistente y que se podrían haber obtenido resultados similares con un derroche menor de medios. La experiencia demuestra que las políticas de intervención selectiva plantean problemas importantes de búsqueda de ganancias fáciles y de ineficiencia a largo plazo (Hoekman et al., 2004). Los tigres asiáticos pudieron disminuir la incidencia de estos problemas gracias a la estabilidad de su situación política, la competencia de su burocracia y el estricto cumplimiento de los objetivos de exportación, es decir, permitir la quiebra de las empresas con pérdidas. En cambio, en otros casos las políticas de apoyo fueron capitalizadas por grupos de interés lo que generó corrupción y el mantenimiento de industrias no eficientes (Lall, 2002). Otros problemas que se han planteado son las consecuencias fiscales de las políticas industriales y las dificultades que supone obtener información que permita definir los "ganadores" (Panagariya, 2000a).

Los debates actuales sobre el trato especial y diferenciado, a pesar de la escasez de pruebas favorables a las intervenciones selectivas de los gobiernos, han puesto de manifiesto la necesidad de los países en desarrollo de "espacio político" para proteger a las industrias que compiten con importaciones y subvencionar a los exportadores.[282] Se ha dicho que los países en desarrollo deben poder rechazar las condiciones impuestas para proteger las industrias incipientes por ser demasiado engorrosas (TN/CTD/W/3/Rev.2) y no tener que ofrecer compensaciones (TN/CTD/W/4/Add.1). Igualmente, algunos países en desarrollo han propuesto que se les dé libertad para utilizar medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (TN/CTD/W/4; TN/CTD/W/3/Rev.2) y subvenciones a la exportación (TN/CTD/W/3/Rev.2) según les convenga para cumplir sus objetivos de desarrollo. La presunción subyacente de que reducir las obligaciones internacionales es de algún modo más favorable para el desarrollo se puede considerar una respuesta al "Consenso de Washington" defendido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el decenio de 1980. Rodrik (1993) aporta un apoyo empírico observando que la estrategia recomendada, es decir, reducir al mínimo las intervenciones de los gobiernos en la búsqueda de planteamientos del desarrollo basados en la exportación, ha tenido un éxito que en el mejor de los casos puede calificarse de mitigado.

279 Los esquemas de contenido nacional exigen que las empresas compren componentes de producción nacional más caros en lugar de productos de sustitución importados, lo que genera costos de producción más elevados, restando atractivo a la inversión en el correspondiente sector de la elaboración ulterior. Por supuesto, otros factores del país receptor, en particular el nivel de protección arancelaria y los incentivos fiscales o financieros, pueden compensar el efecto negativo de las prescripciones en materia de contenido nacional en las inversiones, aunque a costa de nuevas distorsiones.

280 Véase en OMC y UNCTAD (2002) un amplio resumen de los canales a través de los cuales las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y otros requisitos en materia de resultados afectan al comercio, a las inversiones y al crecimiento, así como de las pruebas empíricas.

281 Panagariya (2000a) observa que los costos de las subvenciones a la exportación concedidas por algunos países de Asia y América Latina fueron claramente superiores a los beneficios obtenidos en las esferas de la promoción y diversificación de las exportaciones. Igualmente, en la mayoría de los ejemplos de países africanos analizados en Helleiner (2002) no se establece un impacto significativo de las zonas francas industriales en las exportaciones de productos no tradicionales.

282 Hoekman (2005) observa el uso generalizado y el contenido mal definido del término «espacio político» en los debates actuales y propone una operacionalización más precisa de este concepto que se expone en más detalle *infra*.

En los últimos tiempos, algunos académicos han adoptado un enfoque más matizado en sus comentarios y reservan un papel futuro a las intervenciones de los gobiernos, teniendo al mismo tiempo en cuenta la experiencia acumulada hasta la fecha. Por un lado, se ha reconocido que las dificultades presupuestarias, informativas, administrativas y de política económica limitan el éxito de las políticas industriales activas (Rodrik, 2004), así como la importancia de que los mercados y las instituciones funcionen.[283] Por otro lado, aunque la apertura comercial haya dado origen a mejoras de la productividad en mercados antes protegidos, las políticas de *laissez-faire* tampoco han mejorado los resultados económicos según lo previsto. Hausman y Rodrik (2003) sostienen que, para promover el cambio estructural y el crecimiento, los gobiernos tienen que desempeñar la función de alentar la capacidad empresarial y las inversiones en nuevas actividades, y abandonar las empresas y sectores que han dejado de ser productivos.[284] Aunque los instrumentos no comerciales, como los créditos o garantías del sector público por un plazo limitado, y hasta que los mercados financieros privados estén dispuestos a intervenir (o hasta que se declare la quiebra), sean preferibles en la mayoría de los casos desde el punto de vista de la eficiencia, Melitz (2005) señala que, para aprovechar la innovación ajena, las restricciones del comercio pueden ser en determinadas circunstancias menos distorsionadoras de lo que anteriormente se creía, aunque deban tratarse con gran precaución. Panagariya (2000a) observa que la selección de las políticas prioritarias se ha de hacer teniendo también en cuenta su viabilidad dentro del horizonte temporal previsible. Es posible que en los debates sobre el trato especial y diferenciado en esta esfera sea necesario examinar con más detalle los instrumentos de política actualmente en vigor en la OMC, incluidas las condiciones impuestas para su utilización, así como las posibles alternativas, y quizá sea necesario abandonar un enfoque unitario para tener más en cuenta la situación específica de los países individuales.

Períodos más largos de transición para cumplir las obligaciones que exigen un uso intensivo de recursos

El aumento considerable de las obligaciones de los países en desarrollo a consecuencia de la Ronda Uruguay pronto originó quejas por los excesivos costos que suponía el cumplimiento. Aunque algunos acuerdos, como el relativo a las MIC, permitían unos períodos de transición más largos para facilitar el ajuste a los cambios de las pautas sectoriales y tener en cuenta los costos de política económica que suponía la eliminación de las medidas distorsionadoras del comercio, otros acuerdos, como los relativos a los ADPIC y la valoración en aduana facultaban a los países en desarrollo para retrasar la aplicación a fin de poder adoptar las medidas administrativas necesarias. Cabe presumir que se consideró que el equilibrio entre los costos inmediatos y los beneficios a largo plazo del acuerdo sería más favorable si los países en desarrollo estuvieran obligados únicamente a realizar un número limitado de reformas de una vez y diferir algunos de los costos a una etapa posterior (Kleen y Page, 2005).

Al amparo del Acuerdo de Valoración en Aduana, 56 países en desarrollo Miembros pidieron acogerse al período de transición inicial de cinco años previsto en su artículo 20.1, solicitando 32 de ellos además prórrogas, que básicamente permitían que se siguieran utilizando valores mínimos. Aparentemente sólo un número limitado de países en desarrollo Miembros han utilizado el período de transición, es decir, han notificado una legislación conforme con el Acuerdo tras su finalización. En muchos casos, no se ha recibido ninguna notificación aunque no se hayan solicitado nuevas prórrogas o no se haya presentado en ningún momento la solicitud inicial de prórroga. La utilización del valor de transacción como metodología preferida a efectos aduaneros puede ser positiva porque aumenta la transparencia y la objetividad, pero puede exigir

283 Se trata de factores importantes que determinan el clima de inversión en un país. Se ha constatado que la IED desempeña un importante papel en la diversificación y la modernización de la base industrial de los países en desarrollo. Véase, en particular, en Hoekman et al. (2004) una panorámica de la documentación sobre IED y transferencia de tecnología. Aunque los autores mencionan numerosos estudios prácticos, en que se ha producido una difusión tecnológica sustancial gracias a la IED, también subrayan que la transferencia o la difusión indirecta de tecnología a través de la IED no son automáticas y podrían verse fomentadas por las políticas adecuadas.

284 Los autores subrayan que es necesario descubrir qué se es capaz de producir. Consideran que este descubrimiento tiene un gran valor social ya que determina la pauta de especialización futura de la economía. Como otros empresarios emulan rápidamente lo que han descubierto los pioneros, el empresario inicial sólo puede internalizar parte del valor social generado. Los autores concluyen que las políticas de *laissez-faire* provocan una oferta deficitaria de innovación. Rodríguez-Clare (2005) añade que, para que florezcan nuevas industrias, los gobiernos tendrían que coordinar también las decisiones de invertir en industrias en etapas anteriores y posteriores del proceso de producción y que dependen unas de otras.

una reforma total del procedimiento aduanero, lo que supone invertir en instituciones, equipo y formación (Shin, 1999). Para evitar fraudes relacionados con la infravaloración (pérdida de ingresos arancelarios) o la sobrevaloración (elusión de los controles del capital) de las mercancías, tiene particular importancia el acceso a información electrónica para poder realizar comparaciones de precios. También se puede considerar que la solución de problemas institucionales más amplios, como los que plantean la corrupción, la lentitud de los procedimientos burocráticos y la insuficiencia de los sistemas de auditoría interna es un requisito indispensable para utilizar sistemas más elaborados de valoración. Por el mismo motivo, cuando el proceso de reforma de la valoración en aduana se ha presentado asociado con un proceso de reforma más general, las ganancias en transparencia, rapidez en el despacho de aduana y aumento de los ingresos han sido superiores a las previstas en la mayoría de los casos (Duran y Sokol, 2005).

La experiencia de los países en desarrollo en la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC ha suscitado mayores preocupaciones incluso. En virtud del párrafo 2 del artículo 65 del Acuerdo sobre los ADPIC, los países en desarrollo están obligados a aplicar las disposiciones relativas al régimen NMF y el trato nacional (artículos 3, 4 y 5 del Acuerdo sobre los ADPIC) pero no a adaptar su legislación a las disposiciones de dicho Acuerdo en un plazo de cinco años (11 años en el caso de los PMA, según el párrafo 1 del artículo 66 del Acuerdo sobre los ADPIC, con posibilidad de prórrogas). Además, el párrafo 4 del artículo 65 del Acuerdo sobre los ADPIC establece un plazo total de 10 años durante el cual los países en desarrollo Miembros no están obligados a ampliar la protección mediante patentes de productos a sectores de tecnología que no gozaban de tal protección antes. En 2001, se decidió que los PMA podían retrasar la aplicación con respecto a los productos farmacéuticos de las disposiciones sobre patentes y las relativas a la protección de la información no divulgada hasta el 1° de enero de 2016 (WT/MIN(01)DEC/2). El período de transición general previsto en el Acuerdo sobre los ADPIC para los PMA se prorrogó en 2005 hasta el 1° de julio de 2013 (IP/C/40). Muchos países en desarrollo disponían de regímenes de propiedad intelectual antes del Acuerdo sobre los ADPIC, pero utilizaron la transición para modernizar las infraestructuras existentes.[285] La India, por ejemplo, desarrolló la Ley de Patentes (promulgada originalmente en 1970) para hacerla plenamente compatible con el Acuerdo, introduciendo enmiendas en 2000, 2003 y 2005, y en su política científica y tecnológica de 2003 hizo hincapié en los derechos de propiedad intelectual como instrumento importante para su desarrollo comercial (Saha, 2005). Diversos estudios de ejemplos de países en desarrollo han puesto de manifiesto que los costos de la modernización necesaria así como los gastos anuales de funcionamiento de las instituciones de protección de los derechos de propiedad intelectual serían sustanciales (UNCTAD, 1996; Banco Mundial, 2002). Sin embargo, las estimaciones varían mucho y frecuentemente no es posible determinar los costos marginales que generará el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo sobre los ADPIC. Además, en algunos países en desarrollo los ingresos procedentes de las tasas de registro, principalmente de marcas de fábrica y de comercio, eran superiores a los gastos ordinarios (CIPR, 2002). Pero se ha demostrado que el Acuerdo sobre los ADPIC tiene unas repercusiones económicas que no se limitan a los presupuestos ordinarios. Los titulares de los derechos están domiciliados de forma desproporcionada en un número reducido de países industrializados. A corto plazo, se ha estimado que esto produce unas salidas financieras netas de los países en desarrollo (y de los demás países desarrollados) hacia los exportadores de tecnología, principalmente los Estados Unidos, Alemania y el Japón (Banco Mundial, 2002; Maskus, 2000). Sin embargo, algunos países en desarrollo están reduciendo esta distancia. En preparación de su adhesión a la OMC, China ha modernizado sus autoridades responsables de la propiedad intelectual y, entre 2001 y 2005, el número de solicitudes de patentes de invención recibidas cada año por la Oficina Estatal de la Propiedad Intelectual (SIPO) casi se ha triplicado (2001: 63.204; 2005: 173.327). En ese tiempo, y en cada año desde 2003, la mayoría de las solicitudes de patentes de invención fueron presentadas por solicitantes locales.[286] Además, desde un punto de vista positivo, se ha constatado que una mayor protección de los derechos de propiedad intelectual incrementa el flujo de IED (no sólo en sectores sensibles a los derechos de propiedad

[285] Los países en desarrollo también aprovecharon la oportunidad para obtener mayor asistencia, tanto a nivel bilateral como de instituciones multilaterales, en particular la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), para la actualización y modernización de sus regímenes de propiedad intelectual.

[286] Véase http://www.sipo.gov.cn/sipo_English/statistics/200607/t20060725_104689.htm, consultado el 27 de abril de 2007. Además, otras formas de protección, como los derechos de autor, han resultado ser beneficiosas, por ejemplo, para la industria musical de los países en desarrollo (Maskus, 2000).

intelectual) y la transferencia de tecnología, incluso a los PMA (OCDE, 2003; Smarzynska Javorcik, 2002; Lee y Mansfield, 1996). Aunque se hayan puesto dificultades a la transferencia de tecnología por vía de la imitación, los efectos de la IED se han hecho sentir con más fuerza en los países que están capacitados para practicar la ingeniería inversa (OCDE, 2003). Además, la transferencia de tecnología ha aumentado en diversos países en desarrollo a través de contratos de licencias (con efectos positivos dependiendo de la cuantía de las regalías) (Maskus y Yang, 2003).

En los debates actuales sobre trato especial y diferenciado algunos países en desarrollo han presentado propuestas en el sentido de que se prorroguen automáticamente, cuando así se solicite, los períodos de transición previstos en los Acuerdos sobre Valoración en Aduana y sobre los ADPIC (TN/CTD/W/3/Rev.2 y TN/CTD/W/4/Add.1). Los Miembros que se opongan tendrán que demostrar que los fines previstos se han cumplido durante el período de transición que vaya a expirar y que el resultado ha sido que se dispone de la infraestructura necesaria (en el caso del Acuerdo sobre los ADPIC, "una base tecnológica viable"). Aunque muchos siguen mostrándose escépticos ante los problemas de riesgo moral[287] que plantea este enfoque, ha ganado algún terreno la idea de que la relación costos/beneficio de ciertas obligaciones puede depender del nivel de desarrollo. Se alega que las inversiones y reformas complementarias que se necesitan en el mundo en desarrollo compiten con otras prioridades del desarrollo por conseguir una parte de los escasos fondos y la escasa capacidad administrativa (Hoekman, 2005). Al mismo tiempo, los datos empíricos han demostrado que la modernización de las aduanas y de los derechos de propiedad intelectual ha tenido efectos positivos en distintos indicadores del desarrollo y, por consiguiente, no se debe descuidar.[288] Para que el trato especial y diferenciado sea efectivo será necesario adaptarlo a la situación específica de cada país, teniendo en cuenta la infraestructura y los activos de que dispone y ofreciendo al mismo tiempo incentivos para la reforma, pero también habrán de tenerse en cuenta los costos que el incumplimiento de las obligaciones impone a otros países.

ii) Nuevos enfoques para responder a los intereses de los países en desarrollo

Las negociaciones en curso ofrecen una buena oportunidad de reconsiderar la forma en que se puede abrir paso en la OMC a los intereses especiales de los países en desarrollo. Según el mandato de Doha, han de examinarse todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a hacerlas más precisas, eficaces y operativas (WT/MIN(01)/DEC/1). En las negociaciones se utilizarán modalidades de trato especial y diferenciado convenidas y será necesario concebir nuevas disposiciones sobre el trato especial y diferenciado en las esferas de negociación, como la facilitación del comercio. Para todas estas formas de trato especial y diferenciado siguen teniendo la misma importancia dos cuestiones básicas: primera, la ausencia de un análisis político de la necesidad de las exenciones y de responsabilidad por parte de los demandantes de dichas exenciones; y segunda, la falta de una evaluación realista de la forma en que deben concederse esas exenciones sin poner en peligro la integridad del sistema. Estas consideraciones se relacionan entre sí ya que es probable que la exigencia de una justificación de las necesidades especiales de desarrollo y de las propias excepciones de las normas que se soliciten ponga término a la autocalificación como país en desarrollo, lo que deja en el aire la cuestión de cuál es el mecanismo adecuado de selección para tener derecho a solicitar un trato especial y diferenciado.

Hasta el momento han resultado particularmente populares dos estrategias extremas para evitar un análisis más serio: la primera ha sido conceder una flexibilidad total (a veces con un límite temporal) a los países en desarrollo, principalmente PMA, que son demasiado pequeños económicamente para perjudicar los intereses de otros Miembros, sin considerar cuál es su justificación ni sus consecuencias. Por ejemplo, no se espera que los PMA asuman compromisos en la esfera del acceso a los mercados de

[287] El riesgo moral se define como una modificación del comportamiento inducida por el seguro que hace que el suceso asegurado tenga más probabilidades de producirse.

[288] Para obtener más información empírica véase también Dirección Nacional de Comercio de Suecia (2004).

productos agropecuarios o en las nuevas negociaciones sobre facilitación del comercio (WT/L/579).[289] O podrán mantener las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio vigentes o establecer nuevas durante un período ampliado, posiblemente hasta 2020 (WT/MIN(05)/DEC: F-2). Aunque celebrado como un éxito, es muy dudosa la conveniencia económica y estratégica de este enfoque. Los PMA han liberalizado unilateralmente algunos sectores y podrían unir estas medidas con reformas acordes con la OMC para impedir un deslizamiento de las políticas.[290] Además, los PMA pueden utilizar la carta del statu quo en las negociaciones para hacer valer sus intereses ofensivos.[291] En lo que respecta a las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, como antes se vio, quizá no sean la política más eficaz en función de los costos para promover las industrias nacionales.

El segundo enfoque ha sido centrarse en propuestas de trato especial y diferenciado que tienen prácticamente un valor intrínseco, nulo o escaso, o formular más compromisos de "máximo empeño", es decir, conceder "derechos" cuyo cumplimiento difícilmente se podrá exigir. Por ejemplo, se acordó en principio que "cuando los Miembros adopten medidas de conformidad con las disposiciones de la Cláusula de Habilitación serán aplicables los términos y condiciones de esta Cláusula" o que al evaluar las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos de conformidad con la sección B del artículo XVIII del GATT de 1994 "*se tendrá plenamente en cuenta* la repercusión de la volatilidad de las corrientes financieras a corto plazo" (JOB(03)/150/Rev.2: C-2 y C-6, sin cursivas en el original).

Algunos comentaristas han hecho propuestas sobre cómo reorientar los debates relativos al trato especial y diferenciado hacia un enfoque más analítico. Todos ellos son partidarios de la idea de heterogeneidad entre los países en desarrollo si se quiere que el trato especial y diferenciado sea eficaz, es decir, están de acuerdo en que la situación específica de cada Miembro debe determinar la admisibilidad y el tipo de la medida de trato especial y diferenciado que ha de autorizarse.[292] Sin embargo, los enfoques propuestos se distinguen por el grado de diferenciación entre los países en desarrollo y cómo ha de establecerse ésta. Las dos alternativas principales varían también en lo que respecta al alcance exacto del trato especial y diferenciado y el grado de detalle con el que se ha de examinar el contenido de las normas de la OMC y las posibles exenciones.

---

289 En las nuevas esferas, como la facilitación del comercio y demás temas de Singapur, este enfoque ha tenido algún respaldo académico. Lawrence (2005) propone que se complementen los acuerdos vigentes de la OMC con "clubes" adicionales a los que sólo se sumarían los Miembros que quisieran aceptar un conjunto de compromisos más amplio. A fin de evitar el desapego que provoca la conversión de los Códigos plurilaterales de la Ronda de Tokio en obligaciones de aplicación universal, todos los Miembros de la OMC participarían en la negociación de las normas de los clubes, pero tendrían libertad para sumarse a ellos posteriormente. El autor considera que la OMC es un "club de coordinación global" del comercio que debe abordar todas las cuestiones interrelacionadas. Este "club de clubes" representaría un compromiso en el que podría coexistir la diversidad con el establecimiento de un marco de integración más profunda. Movidos por el temor a una "sociedad de dos clases" y una marginación ulterior de los países más pobres, muchos observadores (por ejemplo, Hoekman, 2005) no consideran que los acuerdos "plurilaterales" sean beneficiosos para los intereses de los países en desarrollo.

290 Véanse las subsecciones B.2, B.5 y C.2 c), en las que se consideran los compromisos internacionales como instrumento para resolver problemas internos de gobierno. Si se permite que todos los países que generan costos de no cumplimiento y que como mercados son demasiado pequeños para interesar a sus interlocutores comerciales obtengan exenciones más o menos permanentes, hay que preguntarse si esta práctica, aunque en realidad no sea infrecuente, deba ser formalizada a través de las normas de la OMC, poniendo en riesgo de este modo la ulterior integración de estos países en el sistema multilateral de comercio. Véase Kerr (2005).

291 Tal como se expone en las subsecciones B.2 y B.5, no resulta fácil explicar por qué un país grande negociaría compromisos de liberalización con un país pequeño. Un motivo posible es el interés del país grande en la cooperación en esferas distintas del comercio, como la protección del medio ambiente. Además, puede que un PMA no sea considerado un mercado pequeño respecto de determinados productos. Por último, dado que un mercado grande otorga por sí mismo un poder de negociación significativo, los PMA pueden actuar en grupo al negociar con los grandes interlocutores comerciales.

292 Como se indica en las subsecciones B.2, B.5 y C.2 c), el enfoque de los acuerdos comerciales basado en la relación de intercambio supondría una respuesta diferente para los grandes y los pequeños países en desarrollo. Por ejemplo, Staiger (2006) sostiene que las piezas fundamentales de las pruebas empíricas son el grado pasado y presente en que los países en desarrollo son lo bastante importantes en los mercados pertinentes para alterar los precios internacionales con sus decisiones de política comercial. Citando dos documentos en apoyo de su argumento (Gros, 1987; Broda et al., 2006), lamenta la carencia general de estudios empíricos a este respecto.

Algunos autores han establecido una distinción entre obligaciones básicas, como el acceso a los mercados en régimen NMF y la prohibición de las medidas causantes de una elevada distorsión del comercio, y las obligaciones que supone aplicar acuerdos "costosos" relativos a cuestiones normativas, como los de valoración en aduana y sobre los ADPIC. El sometimiento universal a las disciplinas básicas implica que no debe retrasarse el avance de la liberalización para tener en cuenta la erosión de las preferencias y que se deje poco espacio, o ninguno, para "titubeos" con respecto a las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio o las subvenciones a la exportación (Hoekman et al., 2004). Se han presentado diferentes estrategias para identificar a los posibles beneficiarios. Hoekman et al. (2004) son partidarios de excepciones, sometidas a un plazo, de los acuerdos que exigen un "uso intensivo de recursos" en favor de un grupo de "PMA plus" definido a través de criterios amplios, como los ingresos por habitante o el tamaño. Se ha alegado que esta diferenciación poco matizada incluiría prácticamente a todos los países que tienen problemas similares de aplicación de los Acuerdos de la OMC.[293] Para atender a las reclamaciones de los países individuales que no formen parte de este grupo y que quieran tener acceso a los mismos derechos caso por caso, se propone un procedimiento de apelación. Wang y Winters (2000), Prowse (2002) y Hoekman (2002) sostienen que la capacidad de aplicación se debe evaluar país por país ("auditorias de la aplicación"). Los autores vinculan la exención temporal con la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad. Hoekman (2005) sugiere que en lugar de establecer exenciones formales de la norma, las reclamaciones contra los países en desarrollo que no cumplan obligaciones que exijan un "uso intensivo de recursos" se deben condicionar a la aprobación previa por un órgano independiente de supervisión que determine los posibles beneficios de la aplicación frente a los costos del cumplimiento ("prueba del desarrollo").

Aunque resulte intelectualmente estimulante definir de alguna de estas formas la posibilidad de acogerse a un trato especial y diferenciado, plantea varias dificultades prácticas: primero, los intentos de subdividir a los países en desarrollo se han demostrado inviables, en particular porque ese grupo de países, excluyendo a otros países en desarrollo, reuniría las condiciones para poder optar a un trato especial y diferenciado muy amplio. Las evaluaciones país por país o los procedimientos de apelación tienen la desventaja de supeditar la capacidad de optar al trato especial y diferenciado a un proceso de decisión discrecional, en lugar de crear derechos exigibles. Segundo, un enfoque "a medida" exigiría una mejora extraordinaria de la coordinación y la prestación de asistencia en todos los niveles. Por último, la intervención de autoridades externas para realizar "auditorías de la aplicación" o "pruebas del desarrollo" es probable que sea conflictiva. No es previsible que los Miembros de la OMC acepten delegar este papel fundamental en otras instituciones, especialmente porque los resultados de tal análisis generarían derechos exigibles al amparo de las flexibilidades del trato especial y diferenciado o el derecho a iniciar procedimientos ante grupos especiales en el marco del mecanismo de solución de diferencias. Además, habrá de llegarse a un acuerdo entre los distintos grupos y organismos en competición sobre cuál será el que determinará en último extremo los costos del cumplimiento y cómo deben calcularse (Keck y Priyadarshi, 2005). No obstante, en cierta medida estos enfoques han dado forma a los debates actuales sobre el trato especial y diferenciado. Algunas instituciones han incrementado sus medidas de asistencia y coordinación.[294] Las modalidades para las negociaciones relativas a la facilitación del comercio estipulan que "el alcance de los compromisos y el momento de contraerlos guardarán relación con la capacidad de aplicación de los Miembros en desarrollo y menos adelantados … [y que] los países desarrollados Miembros harán el máximo esfuerzo por asegurar un apoyo y una asistencia directamente relacionados con la naturaleza y el alcance de los compromisos" (WT/L/579: D-1, párrafos 2 y 6). Aunque

293 Esta postura parece haber recibido algún respaldo en un análisis econométrico no publicado de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en el que se muestra que algunos países en desarrollo son similares a los PMA en una serie de indicadores fundamentales mientras que otros pueden ser incluidos razonablemente en el grupo de los países desarrollados. El estudio fue debatido en diversas reuniones del Grupo de Trabajo del Comité de Comercio en 2002. Como no se pudo llegar a un consenso sobre las conclusiones del estudio, se mantuvo su carácter reservado.

294 Véase, por ejemplo, FMI y Banco Mundial (2006) y OMC (2006b).

se mantienen elementos de "máximo empeño", la aplicación se vincula formalmente con la capacidad y la asistencia, aunque de forma no objetiva.[295]

En lo que respecta al alcance propuesto para el trato especial y diferenciado, la literatura especializada está ampliamente de acuerdo en que lograr una mayor liberalización del acceso a los mercados constituye una actividad "fundamental" del sistema multilateral de comercio y en que la forma de responder a las preocupaciones frente a la erosión de las preferencias es eliminar los obstáculos al comercio sobre una base NMF en los sectores de interés exportador para los países en desarrollo y proporcionando compensaciones y asistencia para el reajuste a los países y sectores particularmente afectados. Sin embargo, varios comentaristas ponen en duda que se pueda establecer una clara distinción con otras disciplinas "fundamentales" y obligaciones más extensas. Por ejemplo, acuerdos relacionados con infraestructuras, como el de Valoración en Aduana, contienen elementos, como los requisitos de publicación (artículo 12), que tienen unas repercusiones limitadas en los recursos, pero son cruciales para limitar las excepciones *ad hoc* y mantener un sistema aduanero equitativo. Además, el enfoque no hace justicia al hecho de que unas exenciones limitadas para proteger unos aranceles o unos contingentes más elevados pueden estar justificadas cuando existen imperfecciones en el mercado o intervienen determinadas consideraciones de política económica.[296] Keck y Low (2004) se muestran partidarios de un enfoque de las cuestiones específicas basado en argumentos económicos cuando se trate de intervenciones de los gobiernos que estarían prohibidas en otro caso por las normas de la OMC.[297] En este sentido, las exenciones para proteger a las industrias incipientes, por ejemplo, no estarían excluidas *a priori* por constituir una violación de las disciplinas "fundamentales", pero se condicionarían a la situación específica del demandante, es decir, la existencia de externalidades de aprendizaje, la inexistencia de políticas óptimas y un calendario claro para eliminar las medidas en cuestión. Las justificaciones de los retrasos con respecto a las medidas relacionadas con la exportación, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio o algunos asuntos relacionados con la infraestructura pueden ser examinados de manera similar.[298] El derecho a un trato especial y diferenciado evidentemente dependería también del grado en que sea probable que resulten perjudicados intereses de terceros.

Idealmente, podrían encontrarse criterios mensurables para calificar la situación de un país que, por tanto, se podrían utilizar para determinar el acceso a una disposición determinada de trato especial y diferenciado, introduciendo alguna "automaticidad" o, por lo menos, pruebas "firmes" en el proceso de autorización. La gama de indicadores variará dependiendo de las circunstancias y los objetivos políticos de que se trate. Stevens (2002) muestra cómo se puede permitir que los países que cumplen determinados requisitos específicos en materia de seguridad alimentaria utilicen subvenciones a la producción de determinados productos agropecuarios básicos. Keck y Low (2004) consideran necesario establecer criterios para cada disposición específica, observando la diferencia entre la lista hipotética de beneficiarios de Stevens (2002) y la lista real de países que han obtenido permiso para ofrecer subvenciones en el marco de determinados programas, de acuerdo con el procedimiento de vía rápida del Acuerdo SMC (G/SCM/39). Las condiciones impuestas a los países beneficiarios, como la de compensación, deben exigir también una evaluación económica. Como ejemplo, Cottier (2006) cita las metodologías de cálculo de las regalías de la legislación de aplicación canadiense y suiza de la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública (WT/MIN(01)/DEC/2), que prevé el ajuste de los pagos en función de indicadores del desarrollo humano.

---

295 Evenett (2005) menciona la idea de "rondas de compromisos", en las que los donantes se comprometan a ofrecer la asistencia concreta solicitada por un Miembro de la OMC y aprobada por un comité técnico de expertos. La ejecución de los compromisos de asistencia técnica y de creación de capacidad, así como la de los restantes compromisos de facilitación del comercio, según un plan de gestión sería una obligación vinculante.

296 Véase la exposición teórica de la subsección C.2 c) ii) y los datos empíricos que contiene la parte a) de esta subsección.

297 Otros han apoyado y desarrollado más este enfoque basado en "cuestiones", "disposiciones" o "situaciones" específicas. Véase, por ejemplo, Cottier (2006), Paugam y Novel (2005) y Corralles-Leal (2005).

298 Por ejemplo, pueden ofrecerse períodos de transición limitados para poner zonas de elaboración para la exportación en conformidad con las normas de la OMC si se demuestra que el papel principal desempeñado por los gobiernos ha sido coordinar el establecimiento de una agrupación industrial y proporcionar la infraestructura necesaria.

La mayor ventaja de este enfoque sería que haría innecesario establecer diferencias *a priori* entre los países en desarrollo Miembros. A la vista de las diferentes series de criterios para acogerse a los distintos tipos de trato especial y diferenciado, los grupos que se establezcan responderán más estrechamente a las necesidades reales. Por el mismo motivo, aunque cumplan los requisitos para que se les reconozcan uno o dos derechos "significativos" de recibir un trato especial y diferenciado, no todos los países en desarrollo podrán acogerse a todas las excepciones. De este modo disminuirá la resistencia de quienes no quieren que los interlocutores más fuertes se aprovechen de las flexibilidades a expensas de otros. Sin embargo, un reto importante será identificar criterios adecuados, y medirlos. Se trataría no sólo de una labor larga sino que sometería a prueba los recursos de los Miembros debido al nivel de detalle y de complejidad técnica que supone. Aun en los casos en que se dispone de datos apropiados, las opiniones difieren con respecto a la calidad y pertinencia de distintas fuentes, como ponen de manifiesto los largos debates sobre la base de datos que habrá de utilizarse para calcular los equivalentes *ad valorem* en las actuales negociaciones sobre el acceso a los mercados o las reclamaciones que se han presentado contra el papel central atribuido al FMI en el suministro de datos para las consultas sobre balanza de pagos. Cottier (2006) rechaza la idea de que los problemas de información puedan hacer inviable un enfoque más objetivo y "automático" y menciona precedentes en otras áreas, como los criterios utilizados para calificar las necesidades de un país (teniendo en cuenta también los riesgos de carácter moral) cuando se determina la combinación de donaciones y créditos a que tendrá derecho en los programas de alivio de la deuda (AIF, 2004). El hecho de que se mantenga, a pesar del uso intensivo de datos que exige este enfoque, un elemento de "negociación" o de "adopción de decisiones" por los miembros en general, por ejemplo, sobre el plazo exacto a que está sometida la exención otorgada, representa una dificultad adicional.

Desgraciadamente, como se ha mostrado en este resumen de la literatura, no existe ninguna fórmula mágica que establezca cómo puede adaptarse mejor el trato especial y diferenciado en la OMC a las necesidades de los países en desarrollo. No obstante, de la experiencia acumulada hasta la fecha pueden extraerse algunas lecciones para debates futuros: primero, es necesario corregir la ausencia de análisis de los motivos del trato especial y diferenciado, sus formas y condiciones, así como de su compatibilidad con el carácter de organización basada en normas de la OMC. Ello supondrá alejarse de los debates políticos de carácter general con respecto a cuestiones tales como la "graduación" frente a "posibilidad total de no aplicar los acuerdos", y acercarse a un debate orientado por los problemas que plantean las imperfecciones de los mercados y los instrumentos económicos. Segundo, no todas las demandas de trato especial y diferenciado pueden dar origen a obligaciones exigibles, por ejemplo, si la mayor permisividad de las prescripciones amenaza con socavar el objetivo político perseguido. La asistencia técnica constituye un complemento indispensable incluso para facilitar los reajustes durante los períodos de transición. Por último, es improbable que los enfoques radicales obtengan el consenso necesario. Esta afirmación es aplicable a las sugerencias que pretenden modificar el carácter contractual de la OMC o ignorar importantes sensibilidades y limitaciones de capacidad. Aparentemente los enfoques de carácter más técnico, abiertos a otras ideas y graduales del trato especial y diferenciado tienen más posibilidades de ayudar a dar respuesta a las preocupaciones de los países en desarrollo dentro del sistema multilateral de comercio sin poner en peligro su integridad.

5. EL RETO DEL REGIONALISMO

En los últimos 15 años el número de acuerdos regionales o de libre comercio se ha multiplicado. A lo largo de toda su existencia (1948-1994) el GATT sólo recibió 124 notificaciones de acuerdos comerciales regionales (ACR). Pero desde la creación de la OMC en 1995 se han notificado más de 160 acuerdos nuevos que abarcan el comercio de mercancías o servicios. El 1° de marzo de 2007 se habían notificado 194 ACR en vigor, de los cuales 129 lo habían sido de conformidad con el artículo XXIV del GATT, 21 de conformidad con la Cláusula de Habilitación y 44 de conformidad con el artículo V del AGCS. Salvo Mongolia, como posible excepción, todos los demás Miembros de la OMC son partes al menos en un ACR. Los países asiáticos, que antes se resistían a los acuerdos de libre comercio, participan hoy muy activamente en las negociaciones de nuevos acuerdos.

El análisis que se hizo en la sección C de los ACR ofrece una información valiosa acerca de los efectos positivos de los acuerdos comerciales regionales y la interacción entre éstos y el sistema multilateral de comercio. Una de las conclusiones que cabe recordar de ese análisis es la ambivalencia de los efectos de los acuerdos comerciales preferenciales en el bienestar. La pertenencia a un ACR no garantiza el aumento del bienestar de sus miembros. Además, la formación de ACR puede afectar desfavorablemente al bienestar de los países que no sean miembros, debido a la desviación de las corrientes comerciales y a los efectos en la relación de intercambio. Dado que los Miembros de la OMC aceptan el regionalismo y al mismo tiempo el multilateralismo, es fundamental entender cómo se ha abordado desde la OMC el reto que supone la proliferación de ACR y cuáles son los problemas que siguen planteándose. En esta subsección se abordan estas cuestiones.

Primero, se describe la forma en que el sistema multilateral ha hecho frente al reto del regionalismo, prestándose especial atención a los acontecimientos desde el establecimiento de la OMC en 1995. Segundo, se exponen analíticamente las cuestiones pendientes de solución y que definen el contenido principal del debate en torno a los ACR que actualmente se mantiene en la OMC, principalmente desde un punto de vista económico. Tercero, se ofrece un resumen de la literatura teórica sobre los ACR en tanto que factor positivo o factor negativo para el sistema multilateral de comercio. Se ofrece además información anecdótica y sistemática sobre la interacción entre la proliferación de ACR y la evolución del sistema multilateral de comercio, para hacer alguna aportación al debate de si los ACR han sido un factor positivo o un factor negativo. Por último, se presentan algunas conclusiones que pueden extraerse de la literatura teórica y la información empírica sobre distintas formas de reforzar las disposiciones del artículo XXIV del GATT.

a) El regionalismo en la historia del GATT/OMC

¿Cómo ha enfrentado el sistema multilateral de comercio el regionalismo? ¿Cómo se han aplicado las disposiciones del artículo XXIV del GATT a lo largo de los años?

Existen varias explicaciones de los orígenes históricos del artículo XXIV del GATT, que establece excepciones al cumplimiento de la obligación de trato NMF en favor de las uniones aduaneras y zonas de libre comercio que cumplan los criterios establecidos. Una explicación destacada de la excepción en favor de las uniones aduaneras es que su objetivo era abrir la puerta a la integración europea, que se consideraba fundamental para la paz futura en el continente (Bhagwati, 1991). Otra explicación de la exención otorgada a las uniones aduaneras es que habían sido objeto de exenciones del principio NMF en los acuerdos comerciales bilaterales mucho antes de que se creara el GATT (Mathis, 2002). Los Estados Unidos presentaron algunas propuestas con respecto al artículo XXIV del GATT que respetaban las disposiciones sobre el trato NMF de los acuerdos bilaterales que los propios Estados Unidos habían establecido de conformidad con la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, que establecía exenciones en favor de las uniones aduaneras.[299]

En lo que respecta a la excepción en favor de las zonas de libre comercio, la mayoría de las interpretaciones coinciden en que se trataba de una forma de intentar conseguir el apoyo de los países en desarrollo a la Carta de La Habana, pues muchos de ellos querían poder negociar acuerdos de comercio preferencial en el futuro. El párrafo 2 del artículo I del GATT estaba previsto que amparara únicamente las preferencias vigentes en aquel momento, como las derivadas del antiguo imperio británico, a condición de que no se concedieran nuevas preferencias. La introducción a través del artículo XXIV de una excepción en favor de las zonas de libre comercio fue una respuesta a las demandas de los países en desarrollo (Mathis, 2002).

En la mayoría de las crónicas de la época de las negociaciones de La Habana, se describía siempre a los Estados Unidos defendiendo el principio NMF y aceptando sólo a regañadientes la excepción en favor de los acuerdos de comercio preferencial. Sin embargo, Chase (2006) ha sugerido que los Estados Unidos permitieron la inclusión del artículo XXIV del GATT para abrir paso a un posible acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá que se estaba negociando entonces secretamente al mismo tiempo

[299] Véase Mathis (2002), página 33.

que la Carta de La Habana. Aunque finalmente el ALC entre los Estados Unidos y el Canadá quedó abandonado[300] (y no culminó hasta cuatro decenios más tarde) el texto en el que se eximía a las zonas de libre comercio de las obligaciones NMF se mantuvo en el GATT.

Todas estas explicaciones ponen de manifiesto el profundo interés de los países que intervinieron en las negociaciones posteriores a la guerra por establecer que en la OIC se respetarían los acuerdos de comercio preferencial.

En 1947 la creencia general era que la liberalización del comercio, regional o multilateral, era algo bueno. Y la liberalización regional, que ampliaba el acceso a los mercados, era complementaria del sistema multilateral de comercio. El artículo XXIV del GATT permitía los acuerdos regionales en la medida en que cumplieran tres requisitos: transparencia, compromiso con una profunda liberalización intrarregional, y neutralidad frente a terceros. Casi tres decenios más tarde, el párrafo 2 c) de la Decisión de 1979 de las partes contratantes del GATT relativa al trato diferenciado y más favorable permitía a los países en desarrollo que fueran partes contratantes del GATT que establecieran acuerdos regionales con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles de conformidad con criterios menos restrictivos que los aplicados a los países desarrollados.[301] Además, el establecimiento en 1995 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios también supuso la introducción de una excepción al trato NMF en favor de los acuerdos preferenciales que afectaran al comercio de servicios (artículo V del AGCS).

La primera vez que la debilidad de las normas del GATT relativas a los acuerdos regionales quedó de manifiesto fue cuando se notificó la Asociación de la CEE y los Países y Territorios de Ultramar. La parte IV del Tratado de Roma establecía una asociación entre los miembros de la CEE y sus países y territorios de ultramar.[302] El Tratado permitía que los miembros de la CEE concedieran un trato preferencial a estos países y territorios para promover su desarrollo económico y mantener unas relaciones económicas estrechas. Aunque el examen de este acuerdo a la luz de las disposiciones del artículo XXIV no fuera el primero, permitió prefigurar las cuestiones que preocuparían más en los exámenes posteriores de ACR. Entre las cuestiones debatidas por el grupo de trabajo que examinó la Asociación la principal fue la definición de "lo esencial de los intercambios comerciales" y qué medidas estaban incluidas en "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" citadas en el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT. ¿Es posible establecer una medida cuantitativa de "lo esencial de los intercambios comerciales"? ¿Cuáles son "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" entre los miembros de una zona de libre comercio que han de eliminarse, en particular, deben eliminarse las medidas de carácter contingente?[303] El Grupo de Trabajo encargado de la valoración de la compatibilidad del acuerdo con las normas pertinentes del GATT no pudo llegar a una conclusión tajante. Parte de los motivos de ello quizá fueran políticos, pero ese resultado se debió también en parte a la incapacidad de llegar a un acuerdo sustantivo sobre la interpretación de estos conceptos fundamentales.

Cuando se pusieron en marcha las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994), ya había empezado la "segunda ola" de regionalismo. El acontecimiento catalizador fue la firma del acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá (1989), pergeñado casi cuatro decenios antes. Para muchos, fue un momento crucial en el que se reflejó un giro fundamental en las prioridades de los Estados Unidos que los alejaba del multilateralismo y los acercaba al regionalismo. Por eso en las negociaciones se hicieron esfuerzos por reforzar las disciplinas multilaterales aplicables a los ACR.

300 Obsérvese que el Canadá rechazó el acuerdo de 1948 (Smith, 1988; Wonnacott, 1987).

301 El único requisito que se exige a los ACR concluidos al amparo de la Cláusula de Habilitación es un determinado grado de transparencia.

302 Actualmente hay 21 países y territorios de ultramar repartidos por todo el globo: 12 países y territorios de ultramar británicos; 6 territorios y comunidades territoriales (*collectivités territoriales*) de ultramar franceses; 2 países de ultramar holandeses; y 1 bajo la Corona Danesa.

303 El artículo V del AGCS establece requisitos igualmente opacos para las zonas de integración económica en la esfera de los servicios (para más información, véase la subsección siguiente).

Uno de los resultados de la Ronda Uruguay fue el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Este Entendimiento pretende aclarar los criterios y procedimientos de evaluación de los acuerdos, tanto los nuevos como los ampliados, y mejorar la transparencia de los acuerdos notificados. En lo que respecta, por ejemplo, a la evaluación de las uniones aduaneras, establece unos criterios específicos para calcular la "incidencia general de los derechos y cargas" antes y después del establecimiento del acuerdo. Como "plazo razonable" para que se complete un ACR establece que no deberá ser superior a 10 años. En lo que respecta a la transparencia, exige que todos los ACR notificados sean examinados por un grupo de trabajo de la OMC a la luz de las disposiciones del GATT y del Entendimiento.

Tras la creación de la OMC en 1995, se creó el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales al que se confió esta función de examen. El mandato del Comité es valorar el cumplimiento de los distintos acuerdos comerciales regionales con la norma pertinente de la OMC y considerar sus consecuencias para el sistema multilateral de comercio. El 1° de marzo de 2007 habían sido examinados, o estaban en proceso de examen, más de la mitad de los 194 ACR notificados: 14 están sometidos a un examen fáctico; 62 han pasado ya este examen fáctico; los informes sobre 5 ACR son objeto de consultas; y se han aprobado los informes de los exámenes de 19 ACR. Sin embargo, debido a problemas de interpretación de las disposiciones del artículo XXIV, los Miembros no han llegado a un consenso en ninguno de los exámenes del Comité, y no los han aprobado.[304]

Ante las claras dificultades de la función de vigilancia de la OMC y la preocupación por el creciente número de ACR, en Doha prosiguieron los esfuerzos multilaterales por someter los ACR a algún tipo de supervisión. Los Miembros de la OMC aceptaron iniciar negociaciones para "aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos previstos en las disposiciones vigentes de la OMC aplicables a los acuerdos comerciales regionales". Las negociaciones siguieron dos caminos diferentes: por un lado, identificar las cuestiones objeto de negociación, incluidas las cuestiones "sustantivas" (por ejemplo, las sistémicas y jurídicas) y por otro lado mantener consultas sobre cuestiones de procedimiento relacionadas con la transparencia de los ACR.

Las negociaciones sobre cuestiones sustantivas han mostrado ser de una gran complejidad y en ellas sólo se han hecho progresos limitados. En lo que respecta a las cuestiones de procedimiento, el 14 de diciembre de 2006 el Consejo General estableció provisionalmente un nuevo mecanismo de transparencia de la OMC para todos los acuerdos comerciales regionales.[305] Los Miembros han de examinar y, de ser necesario, modificar la decisión y sustituirla con un mecanismo permanente adoptado como parte de los resultados globales de la Ronda de Doha. El mecanismo de transparencia exige el pronto anuncio del ACR. Este pronto anuncio puede realizarse inmediatamente después de haberse firmado el ACR o incluso durante la fase de negociación del mismo. El mecanismo exige también la pronta notificación a la OMC del ACR, a más tardar inmediatamente después de su ratificación, o de la aplicación de sus disposiciones pertinentes, y antes de la aplicación del trato preferencial entre las partes. El examen del ACR se basará en un informe de la Secretaría de la OMC, cuya presentación será "fáctica" y "se abstendrá de formular cualquier juicio de valor". El objetivo es intensificar el papel de vigilancia de la OMC. En junio de 2007, se han elaborado presentaciones fácticas sobre un total de nueve ACR en las esferas de bienes y servicios.[306]

b) Las "cuestiones sustantivas" con respecto a los ACR en debate en la OMC

¿Cuáles son las principales cuestiones que siguen abiertas en el debate sobre los ACR en la OMC? ¿Cómo puede ayudar este debate a reducir al mínimo los riesgos de distorsiones que llevan asociados los ACR?

304 Sin embargo, durante el GATT, el Grupo de Trabajo que examinó la Unión Aduanera entre la República Checa y la República Eslovaca pudo concluir que el acuerdo era compatible con las disposiciones del artículo XXIV del GATT.

305 Documento WT/L/671 de la OMC.

306 Como ejemplo de presentación fáctica véase el documento WT/REG169/3 de la OMC.

Todos los ACR otorgan un acceso preferencial a los mercados de sus miembros. Sin embargo, los ACR pueden diferir mucho en la serie de productos que pueden optar al trato preferencial, el margen de preferencia otorgado a cada producto, el ritmo de la reducción de los aranceles y el nivel de los obstáculos al trato NMF que los países miembros del ACR erigen frente a terceros. Todos estos elementos son determinantes fundamentales de la amplitud general del acceso preferencial a los mercados que establece un ACR, sus efectos económicos y el grado de compatibilidad con el sistema multilateral de comercio.

Desde una perspectiva jurídica, el artículo XXIV define los requisitos de acceso a los mercados que debe cumplir cada ACR (sea una zona de libre comercio o una unión aduanera). En particular, el artículo XXIV permite la formación de ACR si se cumplen dos condiciones fundamentales. Primero, para poder acogerse a las disposiciones del artículo XXIV las uniones aduaneras y zonas de libre comercio están obligadas a "eliminar" los derechos y "demás reglamentaciones comerciales restrictivas" con respecto "a lo esencial de los intercambios comerciales" en un "plazo razonable". Segundo, en lo que respecta a los obstáculos al comercio extrarregional, el artículo XXIV establece que la formación de un ACR no debe erigir obstáculos frente a terceros superiores a los que estaban vigentes antes de esa formación.

En la esfera de los servicios, el artículo V del AGCS establece requisitos similares para las zonas de integración económica. En particular, el artículo V exige que una zona de integración económica "tenga una cobertura sustancial" del comercio de servicios entre las partes y que se elimine "en lo esencial [...] toda discriminación entre las partes" ya sea en la fecha de entrada en vigor del acuerdo o sobre la base de un "marco temporal razonable". Además, con respecto a los obstáculos extrarregionales, el artículo V dispone que el acuerdo no elevará el nivel global de obstáculos al comercio de servicios con relación al nivel aplicable antes de la formación del acuerdo de integración económica.

El principal debate con respecto a los ACR ha girado en torno a la interpretación de estas condiciones, en concreto, la profundidad y la cobertura de productos de la liberalización comercial, el período de transición y los instrumentos políticos a través de los cuales se aplicarán las normas preferenciales. La interpretación de estas disposiciones sigue siendo en gran medida una cuestión pendiente de solución en futuras negociaciones.

i) La cobertura sectorial

El requisito que establece el artículo XXIV de que se eliminen los obstáculos al comercio con respecto a "lo esencial de los intercambios comerciales" sugiere que la cobertura sectorial del esfuerzo de liberalización debe ser amplia. Lo más probable es que la magnitud exigida de la profundidad y la cobertura de la liberalización del comercio tenga por objeto limitar la proliferación de ACR y evitar que se establezcan ACR con el propósito de crear un marco sectorial discriminatorio. El Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT incluye entre los beneficios de las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras su contribución a la expansión del comercio mundial[307], y reafirma que esta contribución será mayor cuanto más amplia sea la cobertura del acuerdo, y menor si se excluye algún sector importante. Pero ni el artículo XXIV ni el Entendimiento definen el alcance preciso de la cobertura de productos exigida.

Igualmente, el artículo V del AGCS exige que un acuerdo de integración económica "tenga una cobertura sectorial sustancial" del comercio de servicios entre las partes. Una nota aclara que esta condición "se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro". Pero la cuestión del alcance de la cobertura sectorial exigida sigue sin resolver.

El debate

Las conversaciones para aclarar estos términos se han centrado en si debe precisarse más la definición de "lo esencial de los intercambios comerciales" en términos de volumen del comercio, líneas arancelarias o

[307] Obsérvese que desde un punto de vista económico no es positiva toda la expansión del comercio que puede generar la formación de un ACR pues una parte del comercio generado por el ACR puede deberse sencillamente a una desviación de las corrientes comerciales procedentes de otros países ajenos al acuerdo. Véase en la sección C un análisis de este punto.

cobertura sectorial. Este enfoque cuantitativo prefiere una definición de la cobertura de productos basada en criterios estadísticos, como un determinado porcentaje de las líneas arancelarias y/o del comercio entre las partes que el acuerdo debe cubrir. Sin embargo, se ha objetado que este criterio no elimina la posibilidad de que se excluyan sectores enteros. Además, utilizar un criterio basado en el volumen del comercio puede resultar sesgado si el año de base los obstáculos arancelarios eran elevados.[308] Aparte de estos criterios estadísticos, los debates también han abordado otras consideraciones. Por ejemplo, "lo esencial de los intercambios comerciales" supondría que ningún sector, o al menos ningún sector importante, pueda ser excluido de la liberalización regional. En la práctica, el debate gira en torno a si la agricultura se pueda excluir del proceso de integración regional.

Se han planteado y siguen debatiéndose otras cuestiones metodológicas más específicas con respecto a la definición de "lo esencial de los intercambios comerciales". Por ejemplo, una cuestión que se ha planteado con respecto a la utilización de las líneas arancelarias como base para la definición del concepto de "lo esencial de los intercambios comerciales" es el umbral que debe utilizarse. Australia, por ejemplo, ha propuesto que se utilice como umbral la cifra del 95 por ciento de todas las líneas arancelarias del Sistema Armonizado (SA) a nivel de 6 dígitos. Pero otros países son partidarios de un nivel más bajo, y otros Miembros se han opuesto directamente a la imposición misma de un umbral numérico.

Una cuestión conexa es cómo debe calcularse este umbral. Está claro que los cálculos se deben hacer con aranceles a escala de 6 dígitos, ya que este nivel de desagregación sectorial es el máximo común. Pero se abre así la cuestión del trato que debe darse a las líneas arancelarias con más de 6 dígitos. ¿Debe considerarse liberalizado un sector a escala de 6 dígitos únicamente si se han liberalizado todas las líneas arancelarias en un nivel mayor de desagregación (10 ó 12 dígitos) o bastará con que se haya liberalizado la mayoría de estas líneas arancelarias? Además, el artículo XXIV exige que los aranceles "se eliminen". Por consiguiente, no está claro si se deben incluir entre las líneas arancelarias liberalizadas aquellas cuyos derechos se han reducido pero no eliminado.

Otra cuestión es si el requisito de liberalización debe cumplirlo cada uno de los países individuales que intervienen en el acuerdo preferencial o debe cumplirlo el comercio total de la zona. Esta cuestión tiene especial trascendencia en los ACR Norte-Sur, en que puede lograrse respetar el umbral exigido para la liberalización comercial a través de la liberalización asimétrica, según la cual sólo liberalizan las partes desarrolladas, o las partes en desarrollo liberalizan en una medida mucho menor.

Por lo que respecta al artículo V del AGCS, a pesar de la aclaración contenida en la nota de pie de página de que la expresión "cobertura sectorial sustancial" se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro, sigue sin resolver la cuestión del grado de liberalización necesario para cumplir el requisito de "cobertura sectorial sustancial". Se ha alegado que la flexibilidad que otorga la palabra "sustancial" no permite la exclusión de servicios esenciales (por ejemplo, de transporte) y que ninguna zona de integración económica debería excluir la inversión ni la movilidad de la mano de obra (es decir, los modos 3 y 4). Sin embargo, no se ha logrado un consenso sobre una interpretación precisa.

Otra cuestión relacionada con la interpretación de las normas del AGCS es la del nivel adecuado de desagregación, esto es, si el examen del alcance de la cobertura debería realizarse a nivel de los sectores o de los subsectores y si el requisito de cobertura sustancial debería definirse en términos de porcentajes excluidos de los sectores o del comercio. Se ha señalado que, dado que no se dispone de datos fiables sobre el comercio de servicios, resultaría difícil definir un requisito en términos de porcentajes del comercio, y que debería preferirse un examen sector por sector a uno realizado a nivel de los subsectores.

Desde un punto de vista económico, la definición de la cobertura y el alcance de la integración exigidos para la liberalización regional del comercio tiene importantes consecuencias tanto en términos del

[308] La cuestión puede tener gran importancia en caso de que los aranceles iniciales fueran casi prohibitivos, por ejemplo. En este caso, sería posible incluso excluir de la liberalización regional un sector con elevado potencial comercial entre las partes, alegando para ello que el comercio actual es muy reducido.

bienestar conseguido gracias a la formación de un ACR como en términos de su interacción con el sistema multilateral de comercio. Pero la teoría económica no ofrece una guía precisa para evaluar el artículo XXIV si el objetivo es el bienestar global. Por ejemplo, el requisito de que los ACR eliminen la protección sobre lo esencial de los intercambios comerciales podría ayudar a evitar que proliferen los ACR al hacer más estrictas las condiciones para su formación. Si se permitieran ACR con una cobertura sectorial muy limitada, los países podrían crear ACR intercambiando sencillamente concesiones que desviaran corrientes comerciales. Aumentaría así el riesgo de que los terceros ajenos al acuerdo sufrieran una discriminación y sería más probable que los ACR se convirtieran en factores negativos para el proceso de liberalización multilateral, ya que las preferencias otorgadas a través de los ACR, especialmente los que tienen un efecto de desviación de las corrientes comerciales, pueden dar origen a intereses creados contra una liberalización NMF.[309]

Por otro lado, la teoría económica muestra que hay circunstancias en que la probabilidad de que se produzca una desviación de las corrientes comerciales a causa de un ACR es mayor cuanto más profundo sea el nivel de integración dentro de la región. Supongamos, por ejemplo, que los países A y B forman un ACR y que los productores de la mercancía *x*, digamos productos agropecuarios, del país B son ineficientes frente a los del país C, es decir, producen a un precio superior al de los productores del país C. En estas circunstancias, si el margen de preferencia[310] que A otorga a B es suficientemente pequeño, es posible que los consumidores del país A sigan considerando conveniente importar de C y el ACR podría no generar ninguna desviación de las corrientes comerciales. Sin embargo, un margen grande de preferencia puede desplazar las importaciones de C (que continúan encontrándose con obstáculos a la importación) en favor de las importaciones procedentes de B, que se benefician de un acceso preferencial en A.

La interpretación del nivel de cobertura sectorial exigido en los ACR vigentes

¿Cómo se ha interpretado "lo esencial de los intercambios comerciales" en los ACR? ¿Han eliminado derechos los ACR? ¿Permiten los ACR un trato especial para los países en desarrollo?

La Secretaría de la OMC (2002) ha realizado un análisis de 47 ACR, principalmente acuerdos en los que intervienen las CE, la AELC y la ALCEC, y constató que el resultado de estos acuerdos era la eliminación de la mayoría, si no la totalidad, de los derechos aplicados a las mercancías industriales a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo o bien durante el período de transición. El objetivo del libre comercio de productos industriales parecía ser la norma aceptada. Sin embargo, el comercio de productos agropecuarios seguía sometido a excepciones, manteniéndose los aranceles agrícolas preferenciales altos y las crestas arancelarias bastante prominentes.

Un estudio más reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006) se centró en 20 ACR, principalmente de América Latina y la región de Asia y el Pacífico. En este estudio se constató que la mayoría de los ACR eliminaban los derechos aplicados por lo menos al 90 por ciento de las importaciones procedentes de otras partes en el acuerdo en los 10 primeros años de su aplicación. A la misma conclusión se llegaba si, en lugar del porcentaje de las importaciones procedentes de asociados en el ACR, se utilizaba como indicador pertinente el número de líneas arancelarias o las líneas arancelarias ponderadas en función del comercio. Pero esta conclusión tiene que ser objeto de importantes salvedades. Productos tales como los agropecuarios y los textiles y el vestido, que históricamente han sido difíciles de liberalizar a escala multilateral, parecen encontrar también problemas importantes en los ACR. En éstos, el período de transición para eliminar completamente los aranceles aplicados a estos productos es significativamente más largo (a veces 20 años) que el correspondiente a las demás mercancías. Y si bien es posible que en algún momento lejano se eliminen completamente los aranceles aplicados a estos sectores sensibles, las medidas no arancelarias aseguran que el resultado no llegará al libre comercio. Entre estas medidas no arancelarias cabe mencionar las normas de origen restrictivas y complicadas y las medidas de salvaguardia especial.

309 Véase también la subsección B.2 y la sección C.

310 El margen de preferencia se define como la diferencia entre el arancel NMF y el arancel preferencial aplicado dentro de la región.

Los compromisos de libre comercio tienen también claramente un carácter recíproco. Aunque el BID constatara en su estudio que si bien el porcentaje de líneas arancelarias que cada miembro del ACR liberalizaba durante los primeros años de aplicación del acuerdo variaba mucho, al final se lograba la convergencia, y el décimo año de aplicación el 90 por ciento de las líneas arancelarias por lo menos se podía importar en régimen de franquicia. En los ACR brilla por su ausencia el principio de "trato especial y diferenciado" aunque en muchos de ellos participen países desarrollados y países en desarrollo como miembros. Se espera que tanto los países en desarrollo como los países desarrollados miembros de los ACR eliminen los obstáculos al comercio. Pero aunque el principio de trato especial y diferenciado no esté expresamente presente, parece haber algún reflejo del mismo en el calendario de los programas de reducción de los aranceles. El BID constató en su estudio que el ritmo con que los países en desarrollo eliminan los derechos aplicados a los intercambios comerciales con otros miembros de un ACR es más lento que el de los países desarrollados, aunque la diferencia no parezca sustancial (el décimo año de aplicación los países en desarrollo habían eliminado los derechos aplicados al 89 por ciento de las líneas arancelarias frente al 95 por ciento de estas líneas en el caso de los países desarrollados).

En lo que respecta a la liberalización regional del comercio de servicios, Roy et al. (2006) examinaron los compromisos sobre servicios incluidos en 28 ACR.[311] En unos 17 ACR se adoptaba, para la liberalización de los servicios, el enfoque de lista negativa. Según sus constataciones, los compromisos sobre los modos 1 y 3 de prestación de los servicios tendían a superar considerablemente los niveles consolidados en el AGCS en términos de cobertura y de mejoras de los compromisos, siendo esta afirmación aplicable no sólo a los sectores infraestructurales clave, como los servicios financieros y las telecomunicaciones, sino también en sectores tradicionalmente más difíciles, como los servicios audiovisuales o educativos. En lo que respecta a la cobertura, constataron que más de dos tercios de los países examinados asumían nuevos compromisos o mejoraban compromisos anteriores en el 25 por ciento por lo menos de los subsectores de servicios (su estudio abarcaba 152 subsectores en el modo 3 y 142 en el modo 1). Por término medio, el porcentaje de subsectores que habían sido objeto de compromisos en los países examinados aumentaba del 40 por ciento aproximadamente en el AGCS a más del 70 por ciento en los ACR, con respecto al modo 1, y del 50 por ciento a más del 80 por ciento, respectivamente, en el modo 3.

ii) El requisito de un período de transición "razonable"

Vinculado con el debate sobre la definición de "lo esencial de los intercambios comerciales" se presenta el debate sobre qué hay que entender por "plazo razonable". El vínculo viene determinado por el hecho de que la longitud del período de transición influye en la cuestión de cuándo hay que calcular "lo esencial de los intercambios comerciales" y de cómo debe avanzar la liberalización durante el período de transición. En el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT se establece que el "plazo razonable" al que se refiere el párrafo 5 c) del artículo XXIV no deberá ser superior a 10 años salvo en "casos excepcionales". Pero no hay un claro consenso sobre lo que hay que entender por "casos excepcionales" y cuál debe ser el ritmo de liberalización durante el período de transición.

Asimismo, en el AGCS aparece la expresión "marco temporal razonable". Se ha alegado que esto significa un plazo de 10 años (como en el caso del artículo XXIV del GATT), un plazo de cinco años, o cualquier otro plazo, determinado caso por caso. También queda por resolver la cuestión de cómo abordar una ampliación gradual y selectiva de determinadas obligaciones del AGCS, como el trato nacional.

¿Cuál es la duración media del período de transición en los ACR vigentes? En el estudio del BID (2006) antes indicado se subraya que en el décimo año de aplicación de cada acuerdo se había liberalizado por término medio el 90 por ciento del comercio regional, aunque el período de transición hasta la completa supresión de los aranceles aplicados a productos tales como los agropecuarios y los textiles y el vestido fuera por término medio más largo, a veces hasta de 20 años.

311 El 1° de marzo de 2007 se habían notificado de conformidad con el artículo V del AGCS (Integración económica) 44 ACR.

En general, se reconoce que debe actuarse con alguna flexibilidad frente a los ACR en los que participen países en desarrollo. No existe un consenso claro sobre el tipo de normas de flexibilidad que deben adoptarse, pero se ha sugerido que pueden incluir períodos de transición más largos para los países en desarrollo.

Desde un punto de vista económico, la necesidad de un determinado período de transición encuentra su justificación en los posibles costos del ajuste provocado por la liberalización del comercio. Cuando el comercio se liberaliza las empresas tienen que ajustarse a la nueva situación de competencia. Por ejemplo, posiblemente tengan que invertir en nuevas tecnologías o en productos de calidad superior. Para eso se necesita dinero y tiempo. La liberalización gradual puede ofrecer a las empresas el tiempo necesario para financiar internamente estos costos de reajuste con los beneficios. Unos períodos de aplicación más largos pueden justificarse con el argumento de que las empresas tienen que hacer frente a unos costos de reajuste superiores y que los mercados financieros de estos países son ineficientes.[312]

En el estudio del BID (2006) se constata que por término medio los países en desarrollo eliminaron los derechos aplicados al comercio con otros miembros de un ACR a un ritmo algo más lento que los países desarrollados. De hecho, mientras que los países desarrollados habían eliminado los derechos aplicados al 95 por ciento de las líneas arancelarias el décimo año de aplicación de cada acuerdo, los países en desarrollo habían eliminado en ese mismo período los derechos aplicados al 89 por ciento de las líneas arancelarias.

iii) El debate sobre "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas"

El artículo XXIV establece también que los ACR, además de eliminar los derechos, deberán eliminar "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas". Sin embargo, el GATT no contiene ninguna definición de los instrumentos de política comercial que deben considerarse "demás reglamentaciones comerciales restrictivas".

Desde un punto de vista económico, hay varios instrumentos de política sobre los que pueden legislar los ACR y que pueden determinar la profundidad y el alcance del acceso preferencial a los mercados resultante de la liberalización arancelaria, así como su impacto sobre terceros. Entre estos instrumentos cabe citar los contingentes arancelarios, las medidas de salvaguardia y antidumping y las normas de origen. Los contingentes arancelarios pueden limitar el alcance del acceso a los mercados previsto por el acuerdo preferencial pues pueden reducir la cantidad de importaciones que se benefician del acceso preferencial. La utilización de salvaguardias puede también limitar drásticamente el acceso al mercado.[313] Por ejemplo, los ACR pueden establecer derechos adicionales en caso de que los mercados resulten perturbados por las importaciones procedentes de otros miembros. Por último, las normas de origen[314] pueden ser diseñadas con fines de protección (Kruger, 1997 y Krishna y Kruger, 1995). Supongamos que dos países, A y B, forman una zona de libre comercio. Supongamos también que el país A es un productor muy ineficiente de un producto intermedio *x*, digamos neumáticos, que se utilizan para producir los automóviles que el país B exporta. En ausencia de requisitos específicos, el país B importará neumáticos del resto del mundo con un arancel NMF y exportará automóviles a A bajo un régimen preferencial. Pero pueden establecerse normas de origen diseñadas de forma tal que resulte conveniente al país B utilizar neumáticos producidos en el país A (aunque tenga que pagar un precio superior al que pagaría si los importara del resto del mundo), a fin de reunir las condiciones para recibir un trato preferencial en el mercado de automóviles del país A. Recientes estudios empíricos económicos han mostrado que, en el TLCAN, las normas de origen limitan efectivamente el acceso de México al mercado del Canadá y los Estados Unidos en régimen de franquicia arancelaria (Estevadeordal, 2000; Cadot et al. 2005). Centrándose en la UE, Augier et al. (2005) muestran que la no acumulación representa un obstáculo efectivo al comercio, que reduce significativamente el comercio bilateral.

312 Véase Bacchetta y Jansen (2003).

313 Véase en la sección C un análisis de las medidas de salvaguardia en el sistema multilateral de comercio.

314 En las zonas de libre comercio, se establecen normas de origen para prevenir que puedan entrar en ellas mercancías a través del país que imponga el arancel más bajo a la importación.

Es importante observar que, lo mismo que en el caso de los aranceles, puede haber una relación inversa entre el grado de liberalización preferencial otorgado con respecto a las "demás reglamentaciones comerciales" y la probabilidad de un impacto negativo para los terceros. Por ejemplo, en la medida en que se asignen a miembros del ACR partes de un contingente arancelario, además de las asignaciones de las que ya disfrutasen (por ejemplo, en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC), se puede producir un impacto negativo en terceros porque una ampliación general de las asignaciones podría forzar una bajada de los precios en el sector, erosionando así las rentas contingentarias de todos los titulares anteriores de partes de los contingentes. La formación del ACR tendrá un impacto negativo en los terceros incluso aunque no se erijan obstáculos más restrictivos contra ellos.

iv) El requisito de que los ACR no tengan por resultado unos obstáculos más elevados para los terceros

El artículo XXIV permite la formación de una zona de libre comercio siempre que "los derechos de aduana" impuestos a los países que no formen parte del acuerdo "no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales"[315] vigentes antes de la formación del ACR. En lo que respecta a las uniones aduaneras, las normas son similares pero se exige que los derechos y demás reglamentaciones que se impongan a los países que no formen parte de la unión no sean "en conjunto" de una incidencia general más elevada o más rigurosa que la de los derechos y reglamentaciones aplicados antes de la formación de la unión aduanera. El Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT reafirma que el objeto de las uniones aduaneras y acuerdos de libre comercio "debe ser facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al comercio de otros Miembros con esos territorios".

Por lo que respecta al AGCS, el artículo V establece que las partes se asegurarán de que el acuerdo no "elevará, respecto de [terceros], el nivel global de obstáculos al comercio de servicios". Pero en este punto surge un importante problema metodológico que dificulta la aplicación de esta disposición. La limitación de los datos y las diferencias entre los mecanismos de reglamentación de los distintos países impiden que se lleve a cabo una evaluación objetiva del nivel de los obstáculos al comercio antes y después del establecimiento del ACR.

Desde un punto de vista económico, el simple requisito de que no se aumenten los obstáculos generales al comercio con terceros países no garantiza que la formación de un ACR no tenga consecuencias negativas para el bienestar de los países que no formen parte del acuerdo. Por el contrario, la teoría económica ha subrayado que el incremento del comercio entre los miembros del ACR puede producirse de hecho a expensas del comercio con países que no son miembros del ACR, que sufrirían las consecuencias de la desviación de las corrientes comerciales y del deterioro de su relación de intercambio, aun a pesar de que se mantengan sin cambios los obstáculos frente a terceros (véase la sección C).

Es interesante señalar que el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT añade que los ACR "deben evitar, en toda la medida posible, que su establecimiento o ampliación tenga efectos desfavorables en el comercio de otros Miembros". Este requisito parece apuntar en la dirección de que se consideren las consecuencias negativas de la formación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras para el bienestar de terceros. En efecto, en el caso concreto de las uniones aduaneras la teoría económica ha demostrado también que los miembros de un ACR pueden evitar las pérdidas que pueda suponer para terceros adoptando un arancel exterior común que no modifique el *volumen* del comercio entre los miembros y los países no miembros de la unión aduanera (véase el recuadro 9 de la sección C, en el que se encuentra una explicación del teorema Kemp-Wan). Dado el constante aumento del número de ACR, la reducción de sus efectos negativos en los países no miembros constituirá un importante desafío para el sistema multilateral de comercio (véase el apartado d) *infra*).

[315] No se ofrece ninguna definición de lo que se quiso decir al hablar de las demás reglamentaciones comerciales. Resulta interesante señalar que en el GATT no hay ninguna referencia más a las "demás reglamentaciones comerciales".

c) La interacción entre los ACR y el progreso del sistema multilateral de comercio

La literatura teórica ha dado respuestas divergentes a la cuestión de si los ACR son factores positivos o negativos para el sistema multilateral de comercio.

i) ¿Son los ACR obstáculos o incentivos?

Argumentos en favor de la idea de que son incentivos

Hay varios argumentos para sostener que el regionalismo puede complementar el sistema multilateral de comercio e impulsar la liberalización multilateral del comercio.

Un argumento es que los ACR aumentan la presión para avanzar hacia una mayor liberalización multilateral. Este argumento se aplica tanto a los participantes en un ACR como a los no participantes. Con respecto a los primeros, la proliferación y la expansión de los ACR erosionan en la práctica las preferencias existentes y reducen así la oposición a la liberalización multilateral. Con respecto a los segundos, se afirma que, reduciendo el margen de competitividad de los países que quedan fuera del acuerdo en relación con los países participantes, los ACR aumentan los incentivos para que esos países tomen medidas multilaterales a fin de evitar la desviación del comercio.[316] Además, la concertación de ACR, especialmente uniones aduaneras, puede impulsar a los países no miembros a practicar un comercio más liberal a nivel multilateral para evitar las represalias severas en el futuro en vista del mayor poder de mercado del acuerdo regional (Bagwell y Staiger, 1997b).

Otro argumento en apoyo de la complementariedad entre el regionalismo y el multilateralismo es que los ACR funcionan como laboratorios de la cooperación internacional, en el sentido de que la cooperación comercial se puede poner a prueba primero en un grupo pequeño de países, antes de ampliar su alcance multilateral. Los modelos del comercio en el marco de la economía política apoyan este punto de vista. Un gobierno quizás no tenga el apoyo político necesario para llevar adelante una política de libre comercio a nivel mundial. Sin embargo, quizás pueda alcanzar esta meta después de sumarse a un ACR. Por ejemplo, Ethier (1998) dice que los ACR pueden ayudar a un gobierno a movilizar fuerzas internas en apoyo del sistema multilateral de comercio mediante una mayor inversión extranjera directa. Supóngase que el gobierno de un país que todavía no se ha adherido a la OMC está convencido de la necesidad de hacer reformas económicas y de participar en el sistema multilateral de comercio. Sin embargo, hace frente a oposición política a esos dos tipos de medidas. Celebrando primero un acuerdo comercial preferencial con un país desarrollado, el país que quiere hacer las reformas podría atraer inversiones extranjeras directas de su interlocutor en el ACR y de otros inversores extranjeros, dado el acceso que tiene al mercado de su interlocutor en el ACR. Esas ventajas inclinan la balanza política en el país en favor de las reformas económicas y la adhesión a la OMC y posteriormente permiten que el gobierno avance con éxito en ambos frentes.

Concentrándose en los efectos de los ACR en el cumplimiento de las normas, Bagwell y Staiger (1999b) demuestran que la previsión de un fortalecimiento exógeno del regionalismo puede imprimir un ímpetu temporario al multilateralismo, porque puede crear la percepción de que la sanción en caso de infracción de las normas multilaterales será más grave. Esto quiere decir que la creación de poder de mercado que acompaña a la formación de una unión aduanera puede promover temporalmente el multilateralismo, porque permite que los países miembros amenacen con más verosimilitud con tomar sanciones contra el incumplimiento. Bagwell y Staiger también proponen la siguiente interpretación de la mayor cooperación multilateral en el marco del GATT durante el período de transición correspondiente a la formación y ampliación de la CE. "Si se acepta que la unión aduanera de la CE ofreció a sus países miembros un mayor poder de mercado que el que habrían tenido de otra forma, entonces se puede sostener que la mayor cooperación multilateral fue promovida en parte por la creciente conciencia de los Estados

[316] Otra posibilidad es firmar un acuerdo comercial regional compensatorio. Este caso se trata *infra*, en el contexto de la teoría del dominó.

Unidos y otros países de que una desintegración de la cooperación multilateral podía tener consecuencias especialmente nefastas ante la presencia de un grupo unido de países europeos." (Bagwell y Staiger, 2002, página 119)[317]

Recientemente, Baldwin (2006) ha sostenido que los ACR pondrán en marcha fuerzas de liberalización multilateral creando la necesidad de "controlar la maraña" del regionalismo. El argumento se basa en la interacción entre la teoría del "dominó" del regionalismo y la teoría del "proceso incontenible". Según la teoría del dominó, la concertación de un ACR aumenta el valor de celebrar un ACR para los no miembros y, de esa forma, da lugar a la aparición de una serie de ACR en el futuro (Baldwin, 1995). La teoría del dominó empieza con un equilibrio inicial de economía política caracterizado por la presencia de un ACR en que las fuerzas partidarias de la participación en él (los exportadores que se benefician con el acceso preferencial) tienen el mismo peso que las fuerzas opuestas a la participación (el sector que compite con las importaciones que es perjudicado por la mayor competencia dentro de la región). Supóngase que, en esas circunstancias, se produce una conmoción, como una integración más profunda en un ACR existente o la concertación de un nuevo ACR. Esto cambiará el equilibrio político en los países no miembros. Las utilidades de las empresas que exportan a la región pero que están ubicadas en un país no miembro se reducirán, dada su desventaja en materia de costos. Por lo tanto, estas empresas se pronunciarán decididamente a favor de sumarse al bloque. El gobierno del país, si era (antes de la conmoción) prácticamente indiferente en cuanto a unirse o no al bloque, después de la conmoción será partidario de unirse a él. Si el bloque es abierto, habrá una ampliación.[318] Si es cerrado, el país quizás busque acuerdos regionales compensatorios con otros países excluidos. En ambos casos, el nuevo equilibrio empujará a un cuarto país a unirse y así sucesivamente. Históricamente, Baldwin (2006) dice que el efecto dominó se produjo en Europa durante las cinco etapas de ampliación (1961, 1973, 1986, 1994, 2004).

La proliferación de ACR predicha por la teoría del dominó puede conducir a un proceso de liberalización gradual. Para usar las palabras de Baldwin, el efecto dominó puede desencadenar el proceso incontenible (Baldwin 1994; Baldwin y Robert-Nicoud, 2005). El argumento es directo cuando los ACR crean comercio.[319] El sector exportador crecerá y el sector que compite con las importaciones se reducirá. Este proceso significa que, cuando se inicie otra ronda de negociaciones multilaterales recíprocas, la presión política en favor de la liberalización será mayor y la presión contra la liberalización será más débil. Por lo tanto, los ACR son incentivos para la liberalización multilateral.

La red cada vez más grande de ACR puede ir acompañada de una liberalización multilateral independientemente de que los ACR creen comercio o lo desvíen. La argumentación es la siguiente. Si se concierta un número suficiente de acuerdos regionales entrecruzados y si éstos liberalizan el comercio en medida suficiente, transcurrido cierto tiempo la vigencia de normas cada vez más incoherentes y duplicadas inducirá a las empresas a presionar a los gobiernos para que armonicen esas reglas o les den carácter multilateral. Los elementos esenciales de economía política en que se basa esta idea se refieren a las normas de origen y la fragmentación de la producción. Dado que son determinadas por los intereses particulares que impulsan la protección, las normas de origen van a ser específicas de cada par de relaciones comerciales bilaterales. Por lo tanto, a medida que proliferan los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, aparecerá un conglomerado confuso de normas de origen muy probablemente incompatibles. Por otro lado, la fragmentación de la producción, que traslada a la periferia a las empresas que originalmente estaban en el país central, reducirá el apoyo para las normas de origen existentes aumentando al mismo tiempo el apoyo a la armonización.

317 Por el contrario, la formación de una zona de libre comercio puede aumentar temporalmente las tensiones multilaterales. Ello se debe a que las expectativas de desviación del comercio reducen las pérdidas previstas para el caso de incumplimiento de las normas multilaterales (Bagwell y Staiger, 1997a).

318 Obsérvese que la teoría del dominó no se ocupa de determinar si la ampliación favorece o no a los países participantes. Simplemente se supone que esos países permitirán el ingreso de otros.

319 En el recuadro 8 figura la definición de creación de comercio.

Argumentos en favor de la idea de que son obstáculos

Según la teoría aceptada de la cooperación en el comercio internacional, el propósito principal de un acuerdo comercial es hacer frente a la ineficiencia en la relación de intercambio que surge de una actitud de no cooperación. El sistema multilateral de comercio puede resolver este problema mediante la liberalización recíproca y el principio de la NMF juntos. El principio de la NMF asegura que todas las externalidades de la relación de intercambio se encauzan a través del precio mundial. La reciprocidad, porque neutraliza las consecuencias para el precio mundial de las decisiones arancelarias de los gobiernos, asegurará los aumentos del volumen del comercio y el bienestar mientras el precio mundial (relación de intercambio) permanece constante. Cuando se viola el principio NMF, se menoscaba el principio de la reciprocidad. La suposición es que, en un entorno discriminatorio, a los gobiernos ya no les preocupa sólo la cuantía total de las importaciones (es decir, el precio mundial), sino también la parte relativa de las importaciones procedente de cada país proveedor (es decir, el precio local en el exterior) cuando están sujetas a un arancel diferente, lo cual implica, por ejemplo, ingresos arancelarios diferentes. Esto genera externalidades en el precio local que no se pueden resolver con la reciprocidad. El sistema multilateral de comercio ve reducida su capacidad de solucionar el problema de la relación de intercambio y, de esa forma, el regionalismo (en particular, los acuerdos de libre comercio) crea una amenaza importante al multilateralismo.[320]

Quienes consideran que el regionalismo es un obstáculo ponen de relieve el riesgo de que el regionalismo reduzca el entusiasmo o los recursos para conseguir una mayor liberalización multilateral. Uno de sus principales argumentos es que las preferencias concedidas con ACR pueden producir la aparición de intereses creados opuestos a la liberalización basada en el principio NMF. Los ACR pueden desviar el comercio. En este caso, una empresa situada en un país que es miembro del bloque, aunque sea ineficiente, puede estar en condiciones de vencer la competencia de una empresa más eficiente de un país no miembro, porque se beneficiará de derechos preferenciales. Los derechos preferenciales funcionan como una forma de protección contra los no miembros. Por lo tanto, es probable que una empresa ineficiente ejerza presión contra una futura liberalización mundial, porque no quiere perder su acceso privilegiado al mercado regional. Como la protección recibida al amparo del acuerdo regional fortalecerá a la empresa ineficiente, su capacidad para ejercer presión será mayor con el acuerdo regional que sin él. Por consiguiente, un ACR que desvía comercio en términos netos, no solamente reduce el bienestar, sino que también puede tener efectos negativos para una mayor liberalización del sistema multilateral de comercio (Grossman y Helpman, 1995 y Krishna, 1998).

Un tercer argumento es que los arreglos preferenciales pueden dar a los miembros un poder de negociación al que los gobiernos quizás no estén dispuestos a renunciar. El argumento es particularmente válido para los países grandes/desarrollados que otorgan preferencias unilaterales a países pequeños/en desarrollo (Limão, 2002) y explica por qué los países industrializados pueden reducir el ritmo de la liberalización multilateral después de concertar un ACR con un país en desarrollo pequeño. En los ACR entre el Norte y el Sur, los países grandes pueden beneficiarse de los acuerdos preferenciales con países pequeños porque pueden establecer una cooperación en cuestiones no arancelarias, como las normas sobre el mercado de trabajo y las normas ambientales, la migración y la propiedad intelectual. Por lo tanto, pueden tener un incentivo para reducir el ritmo de la liberalización multilateral a fin de conservar cierto poder de negociación frente a los interlocutores del caso. Las pruebas recientes de que el grado medio de liberalización al nivel multilateral de los Estados Unidos y la UE es menor en los productos que se importan de regiones (incluidos países pequeños) con las que tienen acuerdos regionales (Limão, 2006 y Karacaovali y Limão, 2005) coinciden con esta predicción.[321]

En cuarto lugar, los ACR pueden restar apoyo político a la liberalización multilateral. Usando un modelo de economía política basado en el votante medio, Levy (1997) demuestra que los ACR frustrarán todo nuevo

[320] Bagwell y Staiger (1998) también demuestran que los efectos de un acuerdo de libre comercio y una unión aduanera pueden ser diferentes. La idea es que, si los países que forman una unión aduanera son suficientemente similares, la unión se comportará aproximadamente como si fuera un solo país (más grande). Por lo tanto, mientras el arancel externo común se ajuste al principio NMF, el principio de reciprocidad puede dar un resultado eficiente.

[321] En la sección D hay más detalles al respecto.

intento de liberalización multilateral, si dan una ganancia mayor que la liberalización multilateral para más del 50 por ciento de los habitantes que votan. Levy dice que un acuerdo bilateral de libre comercio puede quitar apoyo al comercio libre a nivel multilateral porque puede ofrecer mejores condiciones al elector medio. Supongamos, por ejemplo, que dos países idénticos firman un acuerdo de libre comercio. En este caso, el elector medio saldrá favorecido (como consumidor) por el acceso a una mayor variedad de mercancías, pero (como trabajador) no resultará perjudicado por ningún cambio de los precios o salarios. Los restantes beneficios de otro tipo que ofrezca la adopción de un acuerdo multilateral de libre comercio pueden ser insuficientes para compensar al elector medio frente a los cambios de los precios de los factores que se producirán después de la liberalización multilateral.[322] Por lo tanto, se impedirá todo avance hacia el multilateralismo.

En quinto término, los ACR pueden aumentar los costos del ajuste relacionado con la liberalización multilateral, por lo cual ésta resulta menos atractiva. Supóngase que, para producir, las empresas tienen que hacer inversiones destinadas específicamente a determinados sectores. Supóngase también que el anuncio del gobierno de que negociará una liberalización multilateral no es visto por los agentes económicos como un compromiso en el que se puede confiar, pero sí prevén que se concertará un determinado acuerdo comercial regional. Si los acuerdos de esta región mantienen aranceles altos en relación con el resto del mundo, los productores del bloque van a calcular que los precios de las mercancías producidas fuera del bloque serán altos. Por lo tanto, van a hacer inversiones en ese sector. En el resto del mundo, sucederá lo contrario. Estas decisiones de inversión crearán "sectores delicados" ineficientes que a posteriori (después de la concertación del ACR) reducirán el valor de la liberalización multilateral. Ello se debe a que la liberalización multilateral obligará a compensar a esos sectores delicados y el costo será mayor que el que habría habido si la liberalización multilateral se hubiese hecho primero (McLaren, 2001).

Un argumento conexo es que los ACR en competencia entre sí, con estructuras reglamentarias y normas incompatibles, pueden encerrar a sus miembros. Comúnmente se dice que el laberinto de regímenes reglamentarios diferentes crea una amenaza para el sistema multilateral de comercio, porque atenta contra los principios de transparencia y previsibilidad de los regímenes reglamentarios (OMC, 2003). Además, esos diferentes sistemas de reglamentación pueden obstaculizar una mayor liberalización multilateral. En un estudio reciente (Piermartini y Budetta, 2006) se han encontrado pruebas de la existencia de "familias" separadas de ACR, con normas diferenciadas sobre los obstáculos técnicos al comercio. El estudio demuestra que varios acuerdos regionales en los que la UE es el centro incluyen disposiciones para armonizar las normas de los países asociados de la periferia con las normas de la UE. En la medida en que el ajuste a las normas europeas obliga a hacer inversiones, esas disposiciones pueden encerrar a un país en el acuerdo regional, haciendo así costoso el movimiento hacia la liberalización multilateral.

En sexto lugar, los ACR pueden afectar la capacidad de hacer cumplir los compromisos a nivel multilateral. En particular, en un modelo con tres países, Bagwell y Staiger (1999b) demuestran que si dos países (A y B) son muy eficaces en la cooperación sobre una base bilateral (y pueden concertar un acuerdo de libre comercio) y si el tercer país (país C) no lo es, los ACR pueden producir un deterioro general de la cooperación multilateral en materia arancelaria. A y B comerciarán libremente entre sí, pero impondrán un arancel contra el país C mayor que el arancel que fijarían si la norma de la NMF se aplicara estrictamente. Sin embargo, también puede ocurrir lo contrario.[323]

322 Los cambios en los precios de los factores son consecuencia de la liberalización entre países distintos, es decir, entre países que tienen niveles diferentes de relaciones capital-trabajo.

323 En general, Bagwell y Staiger piensan que es posible que los ACR sean tanto un obstáculo como un incentivo para la liberalización del comercio a nivel multilateral. Por ejemplo, sobre la base de un modelo de juegos repetidos, Bagwell y Staiger (1997a y 1997b, 1999b), dicen que el impacto del regionalismo sobre el multilateralismo dependerá de: i) la forma del ACR (un acuerdo de libre comercio reduce el incentivo, mientras que una unión aduanera puede aumentar la cooperación multilateral), ii) el período que se considera (un acuerdo de libre comercio puede producir aranceles multilaterales temporalmente más altos, pero, cuando el acuerdo está completo, los tipos arancelarios entre el país correspondiente y los países no miembros del acuerdo no serán más altos) y iii) la fuerza del mecanismo de aplicación multilateral (los ACR son un obstáculo cuando el mecanismo de aplicación multilateral es eficiente, pero pueden ser un incentivo cuando el sistema multilateral funciona mal: la expectativa de que haya un fortalecimiento exógeno del regionalismo puede imprimir un impulso temporal al multilateralismo, porque puede aumentar la sanción experimentada cuando se dejan de lado las normas multilaterales).

Por último, la participación en negociaciones regionales resta recursos a las negociaciones multilaterales, con lo cual detiene el proceso de liberalización multilateral.

En general, es posible distinguir dos escuelas de pensamiento con respecto al impacto dinámico de una liberalización discriminatoria: una escuela destaca la "discriminación" y hace un pronóstico pesimista de los efectos del regionalismo sobre la liberalización multilateral, sugiriendo así que el regionalismo representa una amenaza para el desarrollo de una economía mundial abierta. Los defensores de esta opinión destacan: i) los riesgos de que los ACR promuevan desviaciones de las corrientes comerciales, en lugar de crear mercados, y que de este modo salgan reforzados los intereses creados en mantener márgenes preferenciales, y se susciten opiniones contrarias a la liberalización multilateral a causa de la erosión de las preferencias; ii) que los ACR pueden ser un instrumento de negociación para intercambiar un acceso preferencial al mercado por concesiones en cuestiones no arancelarias (como las normas), reduciendo así el entusiasmo por la liberalización NMF; iii) que la proliferación de ACR puede absorber unos recursos necesarios en las negociaciones para seguir ampliando la liberalización multilateral; iv) que la competencia entre los ACR puede propiciar el mantenimiento de estructuras reglamentarias y normas incompatibles; v) el hecho de que los ACR, al crear regímenes jurídicos y mecanismos de solución de diferencias alternativos, pueden debilitar los mecanismos de disciplina del sistema multilateral de comercio; vi) que la proliferación de regímenes reglamentarios erosiona los principios de transparencia y previsibilidad de la OMC.

La segunda escuela destaca la "liberalización", predice que el regionalismo tendrá un efecto benéfico para el multilateralismo y concluye que el regionalismo puede servir de catalizador de nuevas liberalizaciones. Los defensores de esta opinión han subrayado que: i) la proliferación y expansión de los ACR erosiona *de hecho* las preferencias actuales, reduciéndose así la oposición a una liberalización multilateral; ii) los ACR sirven de laboratorio de la cooperación internacional, y permiten someter a prueba la cooperación entre un número reducido de países antes de ampliarla multilateralmente y de este modo se ayuda a crear el consenso político necesario para una mayor liberalización y se puede hacer políticamente viable una liberalización multilateral; y iii) la red de ACR que se entrecruzan, incluidos los ACR que provocan desviaciones de las corrientes comerciales, puede dar un impulso positivo al sistema multilateral al crear la necesidad de racionalizar el sistema (o, por ponerlo en palabras de Baldwin, "desenredar la madeja").[324]

¿Qué indican las pruebas empíricas sobre la interacción entre el regionalismo y el progreso del sistema multilateral de comercio? ¿Los ACR han sido factores positivos, o negativos, en el proceso de liberalización multilateral?

ii) Las pruebas obtenidas del análisis de sistemas son limitadas

Las pruebas directas obtenidas de un análisis sistémico de si los ACR frenan o aceleran la liberalización multilateral son muy limitadas. La causa probablemente es que es muy difícil comprobar las predicciones teóricas por dos motivos: primero, la mayoría de la literatura teórica se centra en si la formación de ACR reduce o no los incentivos para que un país firme un acuerdo de libre comercio multilateral. Sin embargo, los países negocian en la práctica una liberalización multilateral partiendo de hipótesis de liberalización más o menos ambiciosas, y no optan entre una liberalización multilateral total, o nada. Por consiguiente, es imposible probar directamente que los ACR reducen, o no, la probabilidad de que se firmen acuerdos multilaterales de libre comercio. Segundo, otros modelos teóricos (por ejemplo, Bagwell y Staiger, 1999b, Limão, 2002) se centran en el nivel del arancel NMF y muestran que sin ACR podría ser superior o inferior. Lo cierto es que resulta imposible determinar el grado de liberalización multilateral a que se hubiera comprometido un país miembro de un ACR de no haber existido ese ACR. Por consiguiente, el análisis empírico tiene que basarse en las diferencias entre las pautas de liberalización a lo largo del tiempo de distintos países o sectores. Un problema general es que influye tal cantidad de factores en el arancel multilateral que resulta difícil delimitar el papel desempeñado por los ACR.

[324] Véase Baldwin (2006) y la sección C.

Se dispone de algunas pruebas empíricas sobre la existencia de una relación positiva entre la presencia de acuerdos de comercio preferencial, incluidos tanto los recíprocos como los no recíprocos, y el nivel de los aranceles multilaterales. Por ejemplo, Foroutan (1998) considera que el promedio de los aranceles NMF de los países latinoamericanos miembros de acuerdos de comercio preferencial era más bajo después de la Ronda Uruguay. Sin embargo, cuando se establece esta correlación no cabe excluir la posibilidad de que la relación causal sea la inversa.

Pruebas más consistentes, basadas en el examen econométrico de las diferencias entre los aranceles multilaterales de distintos sectores, parecen servir de base para opinar que los acuerdos de comercio preferencial pueden actuar como un factor negativo. Esta perspectiva ha sido defendida en dos trabajos recientes (Limão, 2006; y Karacaovali y Limão, 2005). En ambos trabajos se examina el efecto de los ACR en el sistema multilateral de comercio analizando las diferencias entre los aranceles NMF aplicados a mercancías afectadas por acuerdos de comercio preferencial y mercancías no afectadas, es decir, mercancías importadas de países miembros de un acuerdo de comercio preferencial y mercancías importadas de países no incluidos en la zona preferencial. Los trabajos se centran en el comportamiento de los Estados Unidos y las CE, respectivamente. Su constatación es que, después de controlar las características de los productos, por término medio los recortes de los aranceles multilaterales eran menores en el caso de los productos importados en el marco de un acuerdo de comercio preferencial en comparación con los productos similares que no recibían trato preferencial. En particular, Karacaovali y Limão (2005) constatan, en el caso de la UE, que los recortes multilaterales de los aranceles aplicados a mercancías que se importan en régimen de franquicia arancelaria en virtud de un acuerdo de comercio preferencial representan sólo la mitad aproximadamente de los recortes de los aranceles aplicados a mercancías similares no sometidas al régimen del acuerdo de comercio preferencial. Además, estiman que, de no ser por los acuerdos de comercio preferencial, la UE hubiera reducido 1,6 puntos porcentuales más los aranceles multilaterales que aplica a productos incluidos en el ámbito de acuerdos de comercio preferencial.

Hasta cierto punto pueden extraerse pruebas empíricas indirectas acerca de si los ACR suponen un riesgo para la liberalización multilateral, de la literatura sobre la generación de comercio y sobre la desviación de corrientes comerciales.[325] Una cuestión que los defensores de la teoría de que los ACR son un factor negativo han destacado, por influir en la probabilidad de que lo sean, es el riesgo de que promuevan una desviación de las corrientes comerciales en lugar de crear comercio. Recientes trabajos de Rose (2002), Feenstra et al. (2001) y Frankel y Rose (2002) llegan a la conclusión de que los acuerdos comerciales regionales, en general, crean comercio en lugar de desviar corrientes comerciales. Sin embargo, es posible que, si se hace referencia a ACR concretos, el resultado sea sensible a procedimientos alternativos de estimación (Ghosh y Yamarik, 2004).[326]

iii) Existen pruebas anecdóticas que sirven de apoyo para mantener opiniones alternativas

Pueden encontrarse pruebas anecdóticas en apoyo de ambas opiniones sobre la forma en que los enfoques regionales de las políticas comerciales influyen en el sistema multilateral. Por un lado, hay pruebas de que la cuestión de la erosión de las preferencias ha contribuido a paralizar las negociaciones multilaterales.[327] Por ejemplo, en el contexto del programa de negociaciones de Doha sobre la agricultura, el párrafo 44 del Anexo A de la Decisión del 1º de agosto de 2004 remite al párrafo 16 del texto Harbinson.[328] El texto Harbinson propone un acuerdo que frenaría el ritmo de la liberalización NMF en el caso de "las reducciones

325 Aitken (1973), Bergstrand (1985), Thursby y Thursby (1987), Frankel y Wei (1993, 1995), Frankel (1997), y Soloaga y Winters (2001). Para una visión general, véase OCDE (2001).

326 Por ejemplo, Bayoumi y Eichengreen (1998) consideran que la ampliación de la Unión Europea (para incluir a España, Grecia y Portugal) tuvo un efecto positivo de creación de comercio y que no hay pruebas de que se desviaran corrientes comerciales. En cambio, Frankel (1997) constató que la entrada en las CE había tenido unos efectos *negativos* significativos y Frankel y Wei (1995) constataron una desviación significativa de corrientes comerciales.

327 El ejemplo en realidad se refiere a las preferencias no recíprocas. Pero la erosión de las preferencias sigue siendo una cuestión que se plantea también en los acuerdos de comercio preferencial recíproco.

328 OMC (2002), documento TN/AG/W/1/Rev.1, de 18 de marzo de 2003.

arancelarias que afecten a las preferencias de larga data para los productos cuya exportación es de vital importancia para los países en desarrollo beneficiarios …". Similares preocupaciones se plantearon en rondas anteriores. En la Ronda de Tokio, por ejemplo, el Brasil puso sobre la mesa una propuesta pidiendo exenciones a la reducción de los aranceles NMF para proteger determinados márgenes preferenciales, y al mismo tiempo disposiciones para mejorar y ampliar el Sistema Generalizado de Preferencias.[329]

Además, hay pruebas de que la preocupación por la erosión de las preferencias se ha reflejado efectivamente en una menor liberalización multilateral. Por ejemplo, en la Ronda Kennedy la preocupación por la erosión de las preferencias ofrecidas por las CE a los PMA africanos, y otros, a través del Convenio de Yaundé se relacionaba con "las dificultades para lograr mejores condiciones de acceso a los mercados europeos para los productos de los países en desarrollo" (Curtis y Vestine, 1971). Otro ejemplo citado con frecuencia es el caso de los aranceles aplicados por los Estados Unidos al ron barato (Banco Mundial, 2005). El ron es uno de los productos de exportación más importantes de la región del Caribe y entra en régimen de franquicia arancelaria en el mercado estadounidense en virtud de la iniciativa de la Cuenca del Caribe. En 1996, en el curso de los debates de la OMC, los Estados Unidos y las CE negociaron una reducción multilateral de los aranceles aplicados a los licores blancos, incluido el ron. Los gobiernos de algunos países del Caribe plantearon que sus preferencias podían resultar erosionadas. Como respuesta, los Estados Unidos introdujeron cuatro líneas arancelarias nuevas para el ron y establecieron un régimen de franquicia arancelaria NMF para el ron de mayor valor, pero mantuvieron el arancel NMF para el ron de menor valor.

Por último, también hay pruebas de que la participación en negociaciones regionales puede paralizar el proceso de liberalización multilateral al detraer recursos de la negociación multilateral. Por ejemplo, durante la Ronda Kennedy, y refiriéndose a la agricultura, el Presidente de la Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales decía a los representantes de las CEE que "todas las delegaciones eran conscientes de que en muchos aspectos se encontraban ante un dilema real porque en realidad estaban dedicados a dos operaciones al mismo tiempo": elaborar y poner en vigor una política agrícola común para la Comunidad y participar en las negociaciones internacionales que cubrían el mismo terreno. Pero al mismo tiempo, otros países "consideraban muy difícil avanzar decididamente sin que, según estaban las cosas, hubiera ningún indicio de las condiciones por las que se regiría el comercio internacional de productos en los que la Comunidad desempeñaba un papel importante" como importador o como exportador.[330]

Por otro lado, también hay pruebas anecdóticas que permiten opinar que los ACR pueden ser un factor positivo para la liberalización multilateral. Por ejemplo, uno de los argumentos de los defensores de los ACR como factor positivo es que, al reducir el margen de competencia de los países que quedan fuera del acuerdo frente a los países miembros, los ACR aumentan el incentivo de estos países por alistarse en el frente multilateral a fin de evitar la desviación de corrientes comerciales. Estas predicciones parecen compatibles en términos generales con los datos históricos. Quizá el ejemplo más convincente de este argumento sea el lanzamiento de la Ronda Kennedy. Algunos autores (Metzger, 1964 y Winham, 1986) han argumentado que la Ronda se debió al éxito del programa de liberalización europea. La necesidad de evitar que los exportadores estadounidenses fueran discriminados y perdieran capacidad de competencia en el mercado de la UE hizo que el Presidente estadounidense pidiera al Congreso autorización para negociar los aranceles, con el objetivo de reducir la protección exterior de Europa. Ello desencadenó el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones multilaterales. En fechas más recientes, según un informe de la OMC, la imposibilidad de concluir las negociaciones de la Ronda Uruguay en la reunión ministerial de Bruselas en diciembre de 1990 y el aumento consiguiente de iniciativas regionales fueron "importantes factores en la obtención de las concesiones que se necesitaban para concluir la Ronda Uruguay" en 1994 (OMC, 1995b, página 62).

329 OMC (1973), documento MTN/W/2, de 26 de octubre de 1973.

330 Resumen del Informe de Situación del Presidente de la Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales de 5 de mayo de 1964, documento TN.64/28 del GATT, página 3.

Un argumento conexo es la distribución en el tiempo de los principales ACR y las negociaciones comerciales multilaterales. En particular, Baldwin (2006) observa la "coincidencia" de que las tres últimas rondas de negociaciones comerciales multilaterales se hayan iniciado al mismo tiempo que importantes movimientos hacia la integración regional, lo que demuestra la relación positiva entre ambos procesos. En primer lugar, en el período de 1958 a 1965 se formaron la CEE y la AELC, y al mismo tiempo se lanzaron la Ronda Dillon y la Ronda Kennedy. En segundo lugar, entre 1973 y 1979 se produjo la ampliación de la CEE y la firma de los acuerdos de libre comercio entre la CEE y la AELC, con lo que se eliminaron prácticamente todos los aranceles en la Europa Occidental, mientras que, en el frente multilateral, se lanzaba la Ronda de Tokio. En tercer lugar, en 1986 se lanzó la Ronda Uruguay y, del lado regional, se iniciaron las conversaciones sobre el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá y se firmó el Acta Única Europea.

Otro argumento para considerar que los ACR son un factor positivo es que desencadenan las fuerzas de la liberalización multilateral al generar la necesidad de "desenredar la madeja". Baldwin (2006) ofrece dos ejemplos de cómo el costo de la superposición de ACR puede desencadenar una racionalización del sistema o el recurso al sistema multilateral. Uno de ellos es el Sistema paneuropeo de acumulación y el otro es el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) de la OMC. El primero se creó porque el comercio de productos industriales estaba sometido en Europa a un régimen casi de franquicia arancelaria, pero las corrientes comerciales estaban obstaculizadas por normas de origen y de acumulación complejas y entrelazadas. Al aumentar la importancia del reparto de la producción o la fragmentación geográfica de procesos de producción, estos acuerdos empezaron a resultar onerosos. En el sector empresarial se fue afianzando la opinión de que había que eliminar esos obstáculos a los intercambios y la producción, lo que finalmente motivó el nacimiento del Sistema paneuropeo de acumulación. El comercio de productos de tecnología de la información disfrutaba prácticamente de un régimen de franquicia arancelaria pero los obstáculos a la eficiencia que representaban los múltiples acuerdos preferenciales presionaban a los gobiernos para que los simplificaran, y de ahí el ATI. Aunque motivados por la misma irritación frente a la madeja de complejidades administrativas que inducen los ACR, hay una gran diferencia entre la iniciativa del Sistema paneuropeo de acumulación y la iniciativa del ATI. La primera significa todavía desventajas para quienes no son miembros, aunque gran parte del problema se resuelva dentro de la zona abarcada. Por otro lado, el ATI es un acuerdo no discriminatorio y abierto que pretende atraer nuevos signatarios con el paso del tiempo. Por consiguiente, con el ATI no hay miembros y no miembros, pues todas las partes interesadas pueden beneficiarse de la eliminación de la madeja provocada por el ATI, que aumenta el bienestar.

En conclusión, es justo decir que las pruebas empíricas son demasiado limitadas para extraer conclusiones sólidas acerca de si los ACR influyen en la liberalización multilateral en uno u otro sentido. Sin embargo, tanto los argumentos teóricos como las pruebas empíricas ponen de manifiesto que los ACR pueden plantear problemas al progreso del sistema multilateral de comercio y que el riesgo parece mayor en el caso de los ACR que penalizan a los terceros. Sobre la base del análisis anterior, en la siguiente subsección se aborda la cuestión de si hay margen para garantizar la compatibilidad entre la multitud actual de acuerdos superpuestos y el sistema multilateral de comercio.

d) Normas de la OMC: ¿aseguran que los ACR son compatibles con una liberalización multilateral?

El análisis antes expuesto muestra que una forma de abordar el regionalismo en el GATT, y posteriormente en la OMC, fue aumentar el nivel de transparencia de estos acuerdos. El nuevo mecanismo de transparencia adoptado en diciembre de 2006 aumenta su nivel al obligar a la Secretaría de la OMC a preparar un informe sobre los ACR notificados. Aunque este informe sobre los ACR tenga que ser "fáctico" y abstenerse de cualquier "juicio de valor", su tema, y el del análisis, puede desempeñar todavía la función de alertar al resto de los miembros de la OMC sobre algunas de las normas y prácticas de los ACR que afectan negativamente a los no miembros de ese ACR. Ello puede inducir a los países que entran en un ACR a incluir cada vez más en él normas que permitan una mayor complementariedad con los acuerdos multilaterales vigentes.

Desgraciadamente, es posible que la transparencia no baste para asegurar la complementariedad entre el regionalismo y el multilateralismo. ¿Qué puede aportar la teoría económica? A la vista de los debates antes mencionados en esta sección y en la sección C, examinaremos a continuación varias propuestas de reforzar el artículo XXIV del GATT para hacer más compatible el regionalismo con el multilateralismo.

Una de las condiciones impuestas por el artículo XXIV del GATT a los países que establecen un acuerdo de libre comercio es que "los derechos y las demás reglamentaciones comerciales"[331] aplicables a los no miembros en el momento en que se establezca el acuerdo de libre comercio no sean más elevados ni más rigurosos que los vigentes antes del establecimiento de la zona de libre comercio. Pero la literatura económica sugiere que esta condición es demasiado débil para amparar a los países que no son miembros de esa zona de libre comercio del costo de la desviación de las corrientes comerciales. El requisito de que los derechos y demás reglamentaciones del comercio impuestos a los no miembros de la zona de libre comercio no sean más elevados ni más rigurosos que antes es improbable que proteja a estos últimos de una pérdida de bienestar. Sobre la base del teorema Kemp-Wan, para amparar a los no miembros de la zona de libre comercio frente a una pérdida de bienestar basta con mantener para cada producto el volumen del comercio entre los miembros y los no miembros de la zona de libre comercio que se registraba antes del establecimiento de ésta (véase un análisis del teorema Kemp-Wan en el recuadro 9 de la sección C). Ello sugiere que los derechos y demás reglamentaciones del comercio impuestos a los no miembros de la zona de libre comercio pueden tener que suavizarse realmente para lograr este objetivo más exigente.

En la misma línea del teorema Kemp-Wan, McMillan (1993) ha propuesto una enmienda al artículo XXIV del GATT que consistiría en sustituir "los derechos y demás reglamentaciones del comercio" por el volumen de las importaciones como centro de atención. El cambio propuesto exige que los miembros de un ACR, sea éste una unión aduanera o un acuerdo de libre comercio, mantengan el nivel agregado de las importaciones que realicen del resto del mundo igual al nivel anterior a la integración. Obsérvese que la propuesta es una simplificación de las condiciones de Kemp-Wan. El teorema Kemp-Wan exige que el comercio (importaciones y exportaciones) con el resto del mundo de cada producto se mantenga en el nivel anterior a la integración. La simplificación de McMillan tiene por objetivo disminuir la carga operativa que supone aplicar el criterio pues en caso contrario las condiciones de Kemp-Wan exigirían examinar el comercio de cada producto básico del ACR con el resto del mundo. Aunque la propuesta simplifique la aplicación práctica de las condiciones de Kemp-Wan, tiene algunos costos. Al tomar como indicador las importaciones agregadas cabe afirmar con seguridad que en términos generales el resto del mundo no resulta perjudicado, pero no se puede estar seguro de que no habrá perdedores individuales entre los países que componen ese resto del mundo.

En principio, el teorema Kemp-Wan debería poder aplicarse al comercio de servicios igual que al comercio de mercancías. El bienestar de los no miembros no se ve afectado si el establecimiento del ACR deja el comercio de servicios del ACR con los no miembros al mismo nivel que antes de la integración. En la práctica, no obstante, esto puede resultar más difícil que en el caso de las mercancías. En una unión aduanera, el teorema Kemp-Wan exige ajustes del arancel exterior común para mantener el comercio de mercancías del bloque con los no miembros al nivel anterior a la integración, pero incluso en regiones con una integración elevada (uniones aduaneras), puede que no exista en el comercio de servicios un equivalente análogo a un arancel exterior común.

Muy recientemente, Baldwin (2006) advirtió de que el GATT/OMC ha sido un espectador pasivo de la explosión del regionalismo y que actualmente corre el peligro de ver seriamente erosionada su importancia. Sin embargo, argumenta que la OMC puede desempeñar el valioso papel de "desenredar la madeja del regionalismo". Su argumento se basa en la afirmación de que actualmente tenemos tres bloques comerciales "borrosos" y "permeables", borrosos porque no pueden trazarse fronteras definidas alrededor de los bloques principales de América del Norte, Europa y Asia Oriental, y permeables por las relaciones que se establecen entre "ramificaciones" de diferentes acuerdos del tipo "centro y ramificaciones". En este entramado, las complejas y costosas normas de origen alimentan fuerzas

[331] Véase el análisis de la subsección b iv) *supra*.

políticas favorables a racionalizar el sistema de comercio.[332] Además, el autor sostiene que la OMC puede desempeñar un papel activo en la multilateralización de los ACR.

En particular, Baldwin considera que la OMC tiene tres papeles que desempeñar en las actuales circunstancias. En primer lugar, realizar una labor analítica para profundizar en la comprensión de los atractivos de un regionalismo multilateralizador. Al ofrecer a los Miembros información calificada e imparcial sobre cuestiones fundamentales, la OMC puede alertar los miembros sobre los riesgos que lleva consigo la proliferación de ACR. En segundo lugar, ofrecer un foro de negociación para la coordinación/normalización/armonización de las normas de origen. El proceso de fragmentación de la producción pondrá de manifiesto la importancia de una serie coordinada de normas de origen o acumulación. La OMC puede desempeñar en esta esfera el mismo papel que la ISO con respecto a las normas técnicas. Una intervención a tiempo puede ayudar a ahorrar grandes costos. Por último, la OMC puede ofrecer un foro para las ramificaciones de los acuerdos regionales del tipo "centro y ramificaciones" de forma que esas ramificaciones puedan definir formas de relación con el poder hegemónico del centro. En este contexto, la OMC puede prestar servicios de asesoramiento jurídico y económico en los acuerdos norte-sur y sur-sur.

6. LA FORMA DE TRABAJAR EN LA OMC

a) Introducción

Es natural que cualquier institución sólida, ya sea pública o privada, cuyas dimensiones se multiplican por seis a lo largo de seis décadas y que se expande hasta abarcar un gran número de esferas nuevas de actividad, tenga que hacer frente a diversos desafíos institucionales, tanto internos como externos. La OMC no es en este sentido diferente. Desde su creación hace poco más de una década, el número de Miembros de la OMC ha crecido en más de un 20 por ciento, hasta llegar a abarcar a más de una cuarta parte de la población mundial. El número creciente de Miembros, sumado a la diversificación de la Organización a esferas que van más allá de la reducción tradicional de los aranceles ha hecho de la OMC una entidad muy distinta del GATT, su predecesor. Al pasar de ser un club pequeño, homogéneo pero en buena medida oscuro, compuesto en 1948 por 23 partes contratantes, a una institución casi universal con 150 Miembros de niveles de desarrollo muy diferentes y convicciones ideológicas muy distintas, la OMC se ha convertido en una organización con mayor contenido político. Y mientras que el GATT apenas generó interés público fuera de la comunidad comercial en gran parte de sus 50 años de existencia, la OMC es hoy objeto de cuidadosa atención por parte del público en general, preocupado por una amplia gama de cuestiones nuevas, que van desde la repercusión del comercio y la política comercial sobre la salud hasta el medio ambiente, la seguridad alimentaria, los derechos humanos y el desarrollo económico.

Con sus 150 Miembros y un proceso de adopción de decisiones basado en el consenso, la forma de trabajar de la OMC la ha hecho cada vez más proclive al estancamiento. Si en el GATT las negociaciones las dirigía y llevaba a cabo por lo general un pequeño grupo de países desarrollados, la participación y agresividad crecientes de múltiples agentes, sumadas a un programa que se amplía, profundiza y, por encima de todo, se interrelaciona, ha hecho que el proceso interno de adopción de decisiones sea cada vez más laborioso. A este respecto, el efecto acumulado de las dificultades para llevar a buen término la Ronda de Doha, la proliferación de acuerdos de comercio preferencial y los progresos relativamente modestos en la liberalización multilateral del comercio realizados durante el decenio pasado es un elemento de peso para comprender por qué el proceso de adopción de decisiones de la OMC ha sido objeto de una atención cada vez mayor por parte de los Miembros de la OMC y del público interesado. Naturalmente, la gran importancia atribuida a las cuestiones de buen gobierno, entre ellas la legitimidad de las decisiones y los procesos, no es algo exclusivo de la OMC, sino una cuestión central para la mayoría de las instituciones públicas de nivel nacional e internacional. No obstante, para una organización dirigida por sus Miembros y basada en una serie de normas jurídicamente vinculantes acordadas por todos ellos, este elemento reviste una importancia especial, pues la legitimidad de estas normas depende fundamentalmente de la medida en que todos los Miembros consideren haber participado en su proceso de elaboración.

[332] Véase la sección C.

La OMC ha sido criticada a menudo por las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones de la sociedad civil por su "déficit democrático" y la falta de "legitimidad" de su proceso de adopción de decisiones. Estas críticas se refirieron en un primer momento a la falta de transparencia externa de la Organización y a la ausencia de un interfaz consultivo que permitiera a las ONG asumir una función más directa en los procesos de la OMC. Sin embargo, en los últimos años estos argumentos se han empleado más a menudo para criticar el proceso interno de adopción de decisiones de la OMC que en el contexto de la transparencia externa. Esta transición de una atención prioritaria a los procesos de la Organización a unas presiones más matizadas y dirigidas hacia sus contenidos es importante para evaluar la relación entre el sistema multilateral de comercio y la sociedad civil. Durante la década pasada, las ONG han comprendido gradualmente que la manera más eficaz de influir en el programa de la OMC es hacerlo a través de Miembros aislados o grupos de Miembros, y no de la Secretaría de la OMC. Si en los primeros años la mayoría de estas organizaciones era escasamente consciente y apenas apreciaba el hecho de que la OMC es un organismo impulsado por sus Miembros, recientemente ha comprendido con mucha mayor claridad que son los Miembros de la OMC los que impulsan el programa multilateral de comercio. En consecuencia, el centro de su atención se ha orientado cada vez más hacia el programa sustantivo de la OMC, y a menudo han realizado importantes contribuciones de política y en forma de asesoramiento jurídico a los Miembros sobre una amplia gama de cuestiones comerciales. El papel que ha asumido la sociedad civil en el actual modo de trabajar de la OMC es radicalmente distinto del que prevalecía en el GATT y constituye un indicio inequívoco de que el sistema multilateral de comercio ya no funciona en el vacío.

El presente capítulo tiene dos objetivos. En primer lugar, trataremos de analizar la evolución del proceso interno de adopción de decisiones en la OMC y mostrar cómo han hecho frente los Miembros de la Organización a este importante reto institucional. Haremos hincapié en las prácticas específicas que caracterizan el actual modo de funcionamiento de la OMC, incluidas las directrices sobre transparencia que sustentan los procesos consultivos entre los Miembros. En segundo lugar, examinaremos con mayor detenimiento la evolución del modo en que la OMC interactúa con la sociedad civil en general, y en particular con las ONG. Esta sección se propone ilustrar en qué medida las presiones y contribuciones externas han ayudado a introducir importantes cambios en las prácticas que guían la relación de la OMC con el mundo exterior y la manera en que éste percibe a la OMC y trata con ella.

b) La adopción de decisiones en el GATT y la OMC

Mientras durante gran parte de la década de los ochenta el debate sobre las instituciones internacionales se centró en su necesidad como tales organizaciones (Keohane, 1983) y la pertinencia de sus mandatos, un elemento que ha ido adquiriendo cada vez más importancia en dicho debate es la manera en que se adoptan las decisiones en esos foros. Ello no es de extrañar, dado que algunas de las instituciones internacionales más poderosas de hoy en día fueron fundadas en el período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial y reflejan las ideas y ambiciones de un número relativamente limitado de países desarrollados. La aparición de varios países en desarrollo como partes "influyentes" por derecho propio a escala internacional y la naturaleza cada vez más multipolar de los asuntos internacionales han motivado un debate sobre si las estructuras institucionales existentes dan cuenta adecuadamente del nuevo equilibrio de poderes entre el gran número de agentes presentes en el sistema económico internacional. Cabe aducir que los procedimientos y prácticas de adopción de decisiones de una organización internacional representan importantes parámetros para evaluar en qué medida cada institución refleja la diversidad de los miembros que la componen.

Este no es el lugar apropiado para analizar en profundidad las normas sobre adopción de decisiones que aplican otras organizaciones internacionales. Nos limitaremos a señalar que, por lo general, dichas organizaciones aplican una norma o una combinación de normas sobre adopción de decisiones en la mayor parte de sus actuaciones no judiciales. Algunas organizaciones aplican un sistema de votación por mayoría de sus miembros, otorgando un voto a cada miembro, y otras se decantan por un sistema de voto ponderado, en virtud del cual se asigna un derecho de voto proporcional a la contribución financiera de cada miembro a la organización. Otra categoría de organizaciones confiere la misma representación y derecho de voto a todos sus miembros y adopta sus decisiones por consenso o unanimidad. El GATT y posteriormente la OMC forman parte de esta última categoría, que hunde sus raíces en el concepto

de la igualdad soberana de los Estados (Steinberg, 2002). De hecho, Steinberg (2002) indica que otras organizaciones, como la ASEAN, el MERCOSUR, la OTAN y la OCDE, por nombrar sólo algunas, tienen estructuras y mecanismos complejos para garantizar que las decisiones normalmente se tomen por consenso o unanimidad.

El objetivo principal de la siguiente sección es examinar la evolución del proceso de adopción de decisiones desde el GATT a la OMC. A estos efectos, por adopción de decisiones se entenderá tanto la vía consultiva informal y extraoficial como el proceso más formal y registrado en actas, y nos esforzaremos por analizar ambos. En esta definición se procura deliberadamente identificar e incluir aquellos aspectos del proceso de adopción de decisiones del GATT/OMC que pueden atribuirse al sistema, por ejemplo las consultas organizadas y celebradas por los presidentes elegidos o por el Director General. Al propio tiempo, se excluyen los procesos que rebasan el marco institucional del sistema de comercio, como las reuniones bilaterales o plurilaterales entre países. Esta distinción es importante, aunque frecuentemente no se comprenda.

i) El proceso de adopción de decisiones en el GATT

Aparte de su artículo XXV, en el que se prescribe que cada país tendrá derecho a un voto y que las decisiones se adoptarán por mayoría de los votos emitidos salvo disposición en contrario del Acuerdo, el GATT contiene pocos elementos relacionados con la adopción de decisiones. Sin embargo, a pesar de esta referencia clara y formal a las votaciones, la práctica del GATT en materia de adopción de decisiones, con excepción de las adhesiones y las exenciones, se caracterizó en líneas generales por el consenso.[333] En los primeros años y hasta finales de la década de los cincuenta se siguió la práctica de que el presidente de una reunión interpretara la opinión de dicha reunión en lugar de pedir que se votara. Posteriormente, y hasta la creación de la OMC, la adopción de decisiones en el GATT se hizo en la práctica por consenso. El establecimiento de esta práctica del consenso estuvo indudablemente relacionado con el número creciente de países en desarrollo que se adhirieron al GATT a partir de finales de la década de los cincuenta, porque su volumen les habría permitido hacerse con el control efectivo del sistema, en detrimento de los países desarrollados.

El proceso de adopción de decisiones en el GATT se basaba en gran medida en consultas informales. Aunque la práctica de las llamadas "reuniones de la sala verde" entre un número reducido de delegaciones nació en la Ronda de Tokio, esas consultas informales se hicieron cada vez más frecuentes y atrajeron a un número progresivamente mayor de partes contratantes durante la Ronda Uruguay (Blackhurst y Hartridge, 2004).[334] Además, muchos grupos informales comenzaron a reunirse al margen del GATT para debatir el modo de hacer progresar las negociaciones. Esos grupos desempeñaron una importante función en la exposición gradual de ideas y propuestas que requerían una mayor elaboración antes de darlas a conocer en las reuniones que agrupaban a todas las partes contratantes. Aunque la homogeneidad ideológica de las partes contratantes iniciales del GATT se diluyó conceptualmente un poco a medida que aumentaba el número de países firmantes del Acuerdo, el llamado "*Club Model of multilateral cooperation*" ("modelo de clubes para la cooperación multilateral", Keohane y Nye, 2000), consistente en que un grupo relativamente pequeño de países desarrollados fijara el programa y concluyera las negociaciones, sobrevivió hasta la Ronda Uruguay e incluso durante gran parte de ésta. Los buenos resultados cosechados en las rondas de negociaciones celebradas en el marco del GATT y su relativa eficiencia se debieron principalmente a que no se pedía a la mayoría de las partes contratantes que llevaran ninguna propuesta a la mesa de negociación, pese a lo cual se beneficiaban plenamente de los resultados que se alcanzaran. Además, las negociaciones sobre comercio celebradas antes de la

[333] Cabe señalar que el artículo XXV del GATT autoriza la "acción colectiva" de las partes contratantes del GATT y ha constituido la base para la puesta en marcha de la mayor parte de las negociaciones. Este artículo permite adoptar decisiones sancionadas por una mayoría compuesta de los dos tercios de los votos emitidos, siempre que esa mayoría represente más de la mitad de las partes contratantes del GATT. Fue determinante para que los Estados Unidos impulsaran la Ronda Uruguay. Véase Croome (1995).

[334] La expresión "sala verde" ha sido objeto de muchas especulaciones durante años. Una teoría justifica el adjetivo por el color con que por entonces estaban pintados los muros de la sala de conferencias del Director General, mientras que otra se atiene al concepto más tradicional de "sala verde" como el lugar en que los actores se reúnen y preparan antes de salir a escena.

Ronda Uruguay se centraron por lo general en la reducción de los aranceles aplicados a los productos industriales, una cuestión tradicional y relativamente poco controvertida.

Aunque el proceso de adopción de decisiones en el GATT tuvo problemas durante sus casi 50 años de existencia, en especial durante las Rondas de Tokio y Uruguay, muchas de sus prácticas, por ejemplo la de adoptar las decisiones por consenso, fueron institucionalizadas en la OMC.[335] Aunque esa práctica no se establecía en ninguna disposición del GATT, el artículo IX de la Carta de la OMC estipula que "la OMC mantendrá la práctica de adopción de decisiones por consenso seguida en el marco del GATT de 1947".[336] En la nota de pie de página a este artículo se define el significado de "consenso".[337] En los artículos IX y X se especifica cuándo puede votarse.[338]

A pesar de la determinación de adoptar las decisiones por consenso, la cuestión de las votaciones en el sistema multilateral de comercio sigue suscitando mucho interés. En el GATT, al igual que en la OMC, algunas decisiones debían tomarse por mayoría cualificada de los Miembros. En el GATT, por ejemplo, las decisiones sobre exenciones y adhesiones tenían que adoptarse por dos tercios de las partes contratantes. En el Acuerdo sobre la OMC se han incorporado disposiciones similares, aunque las decisiones sobre exenciones en la OMC requieren ahora una mayoría de tres cuartas partes. En el GATT, las decisiones que requerían una mayoría cualificada se sometían ordinariamente al voto formal de las partes contratantes, ya fuera en forma de votación por correspondencia o de votación nominal en las reuniones de las partes contratantes del GATT. No obstante, por lo que respecta a las decisiones que se sometían a voto en el marco del GATT, cabe señalar que el texto de los proyectos de decisión y la decisión de someter dichos proyectos a votación se acordaban por consenso previo.

La práctica de someter el texto de los proyectos de decisión que requerían mayorías cualificadas a votación por correspondencia, una vez alcanzado el consenso sobre su contenido, fue seguida inicialmente por la OMC los primeros meses tras la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Organización. Ocurrió, por ejemplo, cuando el Consejo General acordó someter el proyecto de decisión sobre la adhesión del Ecuador a votación por correspondencia.[339] Este proceder reflejaba la vieja práctica del GATT. Sin embargo, los Miembros pronto estimaron que someter a votación por correspondencia una decisión sobre cuyo contenido ya se había llegado a un consenso era innecesariamente complicado y laborioso, y el Consejo General decidió agilizar su forma de trabajar con respecto a la adopción de ese tipo de decisiones.[340] El procedimiento adoptado aclara que el Consejo General tratará de llegar por consenso a una decisión sobre cuestiones relacionadas con solicitudes de exención o adhesión y que, salvo disposición en contrario, cuando no se pueda llegar a una decisión por consenso la cuestión de que se trate se decidirá mediante votación. Hasta la fecha, todas las decisiones de la OMC se han tomado por consenso y, a pesar del tiempo y la energía empleados por los negociadores de la Ronda Uruguay para establecer las normas de votación de la OMC, tanto las objeciones teóricas a las votaciones como las situaciones reales hicieron que la tradición del GATT de adoptar las decisiones por consenso siguiera constituyendo el núcleo del sistema multilateral de comercio.

335 Véase una exposición completa de las normas del GATT y la OMC sobre adopción de decisiones en Ehlermann y Ehring (2005).

336 Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, Los textos jurídicos, página 11.

337 En la nota de pie de página se establece que "Se considerará que el órgano de que se trate ha adoptado una decisión por consenso sobre un asunto sometido a su consideración si ningún Miembro presente en la reunión en que se adopte la decisión se opone formalmente a ella."

338 Salvo indicación en contrario, cuando no pueda llegarse a un consenso la votación por mayoría simple será suficiente. Además, hay tres métodos de votación distintos: i) las enmiendas de los principios generales, por ejemplo el trato NMF y el trato nacional, requieren la unanimidad; ii) las enmiendas a disposiciones distintas de los principios generales requieren una mayoría de dos tercios de los votos; y iii) las interpretaciones de las disposiciones de los Acuerdos de la OMC, incluidas las decisiones sobre exenciones, requieren una mayoría de tres cuartos de los votos.

339 Documento WT/GC/M/6.

340 El 15 de noviembre de 1995, el Consejo General acordó el texto de la declaración del Presidente acerca del procedimiento de adopción de decisiones de conformidad con los artículos IX y XII del Acuerdo sobre la OMC (documento WT/L/93).

El programa de la Ronda Uruguay complicó la situación en la medida en que comportaba varias cuestiones nuevas y delicadas e introducía el principio del todo único, es decir, que el resultado negociado se aplicaría a todos los países participantes. El principio del todo único y el hecho de que las nuevas reglas se aplicarían a todos, aunque con diversos grados de flexibilidad, significaba que todos los participantes tenían interés en intervenir activamente en los procesos de adopción de decisiones. La duración de la Ronda Uruguay y las numerosas Conferencias Ministeriales fallidas que jalonaron la vía hasta su conclusión final en 1994 fueron un reflejo genuino de la complejidad del programa y del hecho de que en las negociaciones intervino un número mucho mayor de partes interesadas. Con todo, para la conclusión satisfactoria de la Ronda Uruguay fue necesario además que los Estados Unidos y la UE suscribieran un acuerdo bilateral sobre agricultura. Por cierto, el Acuerdo de Blair House podría constituir el último ejemplo de un acuerdo entre los dos mayores agentes del sistema multilateral de comercio que bastó por sí solo para propiciar la ultimación de una negociación más amplia. Los numerosos retrasos y el estancamiento del proceso de adopción de decisiones que habían caracterizado la Ronda Uruguay preludiaron varias de las dificultades institucionales, en particular en el ámbito de la adopción de decisiones, que aflorarían en la OMC.

ii) El proceso de adopción de decisiones en la OMC

A diferencia de lo que ocurría en el marco del GATT, los acuerdos alcanzados en la OMC imponen obligaciones jurídicas a todos los Miembros. Eso da un valor añadido a la participación, por lo que la demanda de participación activa de un gran número de Miembros, en especial de países en desarrollo, en el proceso de adopción de decisiones en la OMC ha crecido drásticamente. En general los Miembros de la OMC aceptan que el alcance de las obligaciones jurídicas de la OMC y el carácter casi automático del mecanismo de solución de diferencias sólo son posibles debido a la participación política que posibilita el principio del consenso.

Las tensiones en el proceso de adopción de decisiones en la OMC se hicieron evidentes ya en la Primera Conferencia Ministerial, celebrada en 1996. Aunque la reunión de Singapur fue ante todo un ejercicio recapitulativo en el que no se preveían importantes compensaciones, el programa incluía varias cuestiones polémicas que requirieron consultas y negociaciones. Un gran número de países en desarrollo conoció por primera vez en la reunión de Singapur la intensa dinámica que suele caracterizar las Conferencias Ministeriales de la OMC, y la mayoría de esos países acudió mal preparada en cuanto a contenidos y logística (Pedersen, 2006). Por su parte, la desorganización de algunas delegaciones complicó la coordinación efectiva y la creación de coaliciones con otros países en desarrollo. En Singapur, 34 países participaron en el proceso consultivo básico para la redacción de la Declaración Ministerial y, aunque la existencia de ese grupo fue controvertida, la oposición que generó no estuvo lo suficientemente cohesionada ni fue lo bastante rebelde para poner seriamente en peligro su funcionamiento. Pese a todo, en la última sesión informal, celebrada el 12 de diciembre de 1996 con objeto de tratar de alcanzar el consenso necesario para adoptar la Declaración Ministerial de Singapur, muchos de los países que no habían participado en las consultas en pequeños grupos expresaron su descontento con la forma en que se había elaborado el texto e indicaron que no estaban dispuestos a seguir aceptando esa exclusión y falta de transparencia. Sin embargo, al regresar a Ginebra estas cuestiones se dejaron en suspenso y no afloraron seriamente hasta el proceso preparatorio de la Conferencia Ministerial de 1999 en Seattle.

Se ha escrito mucho acerca del programa sustantivo, exhaustivo y complejo, que los Miembros de la OMC tenían ante sí antes de Seattle y la medida en que el proceso preparatorio, que duró 14 meses, se estancó en torno a varias cuestiones de procedimiento. Desde el punto de vista sustantivo y de la adopción de decisiones, la extensión y naturaleza del proceso preparatorio de Seattle habían creado entre las delegaciones la expectativa de que verían sus textos específicos reflejados en el texto del Presidente. El resultado se conoció como el texto "que contenía de todo como en botica", ya que las delegaciones presentaron nuevas propuestas y términos específicos que esperaban ver en el proyecto de texto del Presidente. Se celebraron pocas negociaciones, por no decir ninguna, para reducir las divergencias sustantivas, y la segunda revisión del texto del Presidente ocupaba 34 páginas y contenía unos 402 pasajes entre corchetes. Pese a que se realizaron varios esfuerzos infructuosos por refundir ese proyecto mediante consultas en pequeños grupos, con miras a presentar a los Ministros un resultado

viable, era manifiesto que el proceso de negociación en Ginebra había fracasado. La cuestión que sirvió de detonante al debate sobre procedimientos fue por encima de otras la transferencia del texto ministerial resultante del proceso de Ginebra a los Ministros reunidos en Seattle y la medida en que el Presidente del Consejo General y el Director General podían presentar el proyecto de documento a los Ministros o era necesario llegar a un consenso.

La preocupación fundamental de muchas delegaciones era que el proyecto, aun reconociéndose que no era reflejo de un acuerdo, constituyera la base de los debates. En ocasiones anteriores se había confiado al Director General el mandato de preparar/ensamblar un proyecto de declaración, pero la presentación del texto a los Ministros siempre había generado controversias, aunque nunca por los argumentos aducidos por los opositores antes de Seattle. Además, la oposición a encomendar al Presidente del Consejo General y el Director General el mandato de que presentaran el texto a los Ministros era en gran medida reflejo de la atmósfera de desconfianza general que cundía entre los Miembros de la OMC en 1999, motivada por la gran aspereza que había caracterizado el proceso de selección del nuevo Director General. Aunque esta sección no es el lugar apropiado para analizar el programa sustantivo de Seattle, ya antes de la Conferencia Ministerial estaba claro que las discrepancias subsistentes entre los Miembros eran demasiado numerosas y profundas para que pudieran resolverse en Seattle.

El proceso preparatorio de 1999 y la propia reunión de Seattle representan hitos en el modo de funcionamiento actual de la OMC y, por varios conceptos, sirvieron para fijar el programa de reforma de las prácticas que guían el proceso de adopción de decisiones en la Organización. Lo que distinguió al proceso preparatorio de Seattle de las experiencias anteriores del GATT/OMC fue la participación activa de un gran número de países en desarrollo, así como el grado de coordinación de varios grupos, que carecía de precedentes. La creación del Grupo de países de ideas afines, la mejor coordinación entre varios grupos de países en desarrollo, como el Grupo Africano, el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (Grupo ACP) y el Grupo de países menos adelantados (Grupo de los PMA), así como su mayor recurso a analistas externos aportados por ONG y organizaciones internacionales, son elementos de peso que explican la creciente agresividad y confianza de los países en desarrollo durante el proceso conducente a Seattle. Aunque es indudable que la frustración que sintieron muchos países en la Conferencia Ministerial de Singapur justifica en parte esta mejora de la coordinación, el hecho de que la Conferencia Ministerial de Seattle se propusiera poner en marcha una nueva ronda de negociaciones comerciales, en particular sobre algunas cuestiones polémicas para los países en desarrollo, constituyó un incentivo suplementario para que esos países cooperaran.

Cuando comenzó la Conferencia quedó claro que muchos países en desarrollo y los diferentes grupos a los que pertenecían estaban decididos a aprovechar el impulso y la influencia que habían adquirido durante el proceso preparatorio en Ginebra. Se trata de un factor de suma importancia, ya que la experiencia ha demostrado hasta qué punto la intensidad y el automatismo de la coordinación en Ginebra pueden malograrse cuando el testigo de la negociación se cede a los funcionarios y Ministros residentes en sus capitales. Cuando la reunión de Seattle llegó a sus últimos días, un gran número de países en desarrollo que no habían sido incluidos en las negociaciones en grupos pequeños por los facilitadores o el Presidente de la Conferencia denunciaron públicamente el proceso y, en una iniciativa inédita, anunciaron su disposición a vetar los resultados sustantivos que se hubieran alcanzado en las negociaciones en pequeños grupos, aduciendo objeciones de procedimiento. Naturalmente, esta amenaza no llegó a concretarse, ya que los procesos consultivos no generaron ningún resultado sustantivo y no se hizo público ningún proyecto de texto. No obstante, sí sirvió para enviar un mensaje muy firme en el sentido de que un gran número de países en desarrollo no iba a seguir aceptando ser meros espectadores en la OMC y de que estaban dispuestos a asumir un mayor nivel de responsabilidad. Cuando el 3 de diciembre de 1999 la reunión finalizó sin llegar a ningún resultado, la cuestión primordial para la mayoría de las delegaciones de la OMC era el modo de mejorar la transparencia interna del proceso de adopción de decisiones en la OMC y la participación en dicho proceso.

iii) Los Miembros de la OMC esculcan el proceso de adopción de decisiones

A diferencia de lo que sucedió tras la Conferencia de Singapur, donde se relegó el debate sobre las mejoras sistémicas/institucionales, el seguimiento de las deficiencias del proceso de adopción de decisiones en la OMC que habían quedado patentes tanto antes como durante la Conferencia de Seattle fue inmediato y constituyó la primera ocasión en la historia de la OMC en que sus Miembros acordaban emprender un debate específico en el Consejo General sobre las alternativas posibles para una reforma sistémica. En este contexto tuvo especial importancia el hecho de que un amplio abanico de Miembros compartiera la opinión de que era necesario mejorar el proceso de adopción de decisiones.

El proceso consultivo sobre la transparencia y el carácter no excluyente del proceso de adopción de decisiones en la OMC que se desarrolló en 2000, y de nuevo en 2002, es significativo desde el punto de vista organizativo.[341] El proceso de 2000 se produjo sobre el telón de fondo de una Conferencia Ministerial fallida en la que se habían puesto de relieve las deficiencias institucionales de las prácticas consultivas de la OMC. El único resultado positivo de la reunión de Seattle, si alguno hubo, fue el reconocimiento generalizado por los Miembros de que era necesario algún tipo de reforma del proceso de adopción de decisiones de la OMC. En cambio, el proceso de 2002 no se produjo como resultado de una crisis o interrupción de las negociaciones. La puesta en marcha satisfactoria de la Ronda de Doha a finales de 2001 había dado lugar en líneas generales a varias mejoras en relación con el proceso de adopción de decisiones, y 2002 comenzó con la formulación de varias directrices que habían de guiar el funcionamiento del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) recién establecido y la labor de los presidentes de los órganos de negociación.[342]

En los debates sobre la transparencia en la adopción de decisiones que celebraron los Miembros pronto cristalizaron dos argumentos principales. Por una parte, varias delegaciones consideraban que el proceso informal de adopción de decisiones carecía de previsibilidad y no conllevaba la obligación de rendir cuentas, y que una serie específica de normas que guiaran los procesos consultivos informales acabaría con lo que en ocasiones les parecía una conducta arbitraria de los presidentes de los órganos de la OMC. Por otra parte, varios países adujeron que imponer procedimientos específicos a las consultas informales coartaría un proceso que requería la máxima flexibilidad posible para ajustarse a las diferentes circunstancias (Pedersen, 2006). Además, esos países alegaron que imponer una serie rigurosa de normas formales a los procesos consultivos sólo serviría para que dichos procesos se produjeran fuera del marco de la OMC, con las implicaciones negativas que ello tendría desde el punto de vista de la transparencia. Aunque los debates fueron considerablemente más matizados, esta divergencia de opiniones afecta a la esencia del compromiso entre eficiencia y transparencia que ha de alcanzarse por lo que respecta a la adopción de decisiones. Después de varios debates formales e informales quedó claro que sería imposible adoptar una serie específica de normas para la adopción de decisiones por el consenso requerido, y que la formulación de determinadas prácticas del máximo empeño seguía representando la transacción más realista.

Aunque manifiestamente este resultado no satisfizo las expectativas de muchas delegaciones, la sección sobre principios y prácticas de la declaración del Presidente, que fue ratificada por los Miembros en la primera reunión del CNC, celebrada el 1º de febrero, fue más allá al articular las funciones y obligaciones de los presidentes de velar por la no exclusión y la representación equitativa de las diferentes posiciones. A pesar de que estos principios se acuñaron en términos de máximo empeño y no tienen rango jurídico, el contexto y el momento en que fueron formulados les dieron un peso especial, de manera que aún hoy siguen siendo la referencia principal en el debate sobre la adopción de decisiones.

iv) Nuevas prácticas de adopción de decisiones en la OMC

Bajo este epígrafe se quiere presentar una visión panorámica de las nuevas prácticas que caracterizan el proceso de adopción de decisiones en la OMC, tanto en el funcionamiento cotidiano de esta Organización como en relación con el desarrollo de las Conferencias Ministeriales.

341 Puede hallarse una exposición completa de los debates sobre transparencia interna en Pedersen (2006).

342 Documento TN/C/1.

El proceso de adopción de decisiones en la OMC, como ocurría anteriormente en el GATT, está compuesto por procesos formales e informales. En líneas generales, los primeros son reuniones de las que queda constancia en las actas[343] que se distribuyen a las delegaciones y al público pocas semanas después de la reunión. El cauce de las reuniones formales de la OMC está abierto a todos los Miembros de la Organización[344], y las actas aportan automáticamente transparencia a este proceso. Aunque las decisiones de la OMC se adoptan en las reuniones formales, es en las reuniones informales, también conocidas como consultas informales, donde dichas decisiones se negocian y preparan. Estas consultas, cuya finalidad es que los 150 Gobiernos Miembros lleguen a un consenso, a menudo son laboriosas y conllevan debates no sólo en diferentes niveles -bilateral, plurilateral y multilateral-, sino también en diferentes contextos, tanto formales como informales. La mecánica de este proceso no es exclusiva de la OMC, sino característica de la mayoría de las organizaciones internacionales, por no decir de todas. Sigue viva la grave idea errónea de que las consultas informales de la OMC difieren oscuramente de los correspondientes procedimientos de otras organizaciones intergubernamentales internacionales o grandes entidades no gubernamentales.

En el pasado, los procesos consultivos informales de la OMC han sido criticados, entre otras cosas, por su carácter exclusivo, es decir, por el hecho de que no se invite a participar a todos los Miembros. Los críticos también han denunciado que no se redactaran resúmenes de estas reuniones, aunque la idea que subyace en los encuentros informales es precisamente que los participantes puedan discutir y negociar en relación con ámbitos que estarían fuera de su alcance en un contexto formal. Sin embargo, las consultas informales en la OMC se realizan hoy con mucha más transparencia y previsibilidad que las del GATT y las de los primeros años de la OMC. Por ejemplo, desde 2000 los presidentes de los órganos de la OMC han seguido la práctica de anunciar en las reuniones formales su intención de celebrar consultas informales y de comunicar a todos los Miembros los resultados de dichas consultas.[345] Aunque un presidente puede tomar la iniciativa de celebrar esas consultas, también es corriente que sean los Miembros de un órgano de la OMC quienes le soliciten que realice consultas informales sobre cuestiones concretas antes de que éstas vuelvan a ser debatidas por todos los Miembros. Estas solicitudes suponen un reconocimiento implícito de la limitada eficacia de unas reuniones de composición abierta en las que interviene el conjunto de los 150 Miembros. Por supuesto, el presidente conserva un alto grado de autonomía para determinar a quién hay que consultar y sobre qué cuestiones, pero cada vez es más habitual que las delegaciones que consideran que han de ser consultadas se pongan en contacto con el presidente o con sus asistentes de la Secretaría de la OMC para que las incluyan en un proceso consultivo. Los órganos ordinarios de la OMC y los grupos de negociación dependientes del CNC han aplicado por lo general este criterio y, aunque las delegaciones adviertan con regularidad de la necesidad de mantenerse alerta en materia de transparencia, en general se reconoce que estas prácticas actuales permiten lograr un equilibrio adecuado entre transparencia y eficiencia. El carácter automático del anuncio de un proceso consultivo y de la presentación de informes sobre estos debates a todos los Miembros ha conferido al proceso de adopción de decisiones en la OMC un elemento de previsibilidad del que carecía anteriormente. Además, cada vez es mayor el número de países que participan con frecuencia en estos procesos consultivos, y la participación en estas reuniones refleja en líneas generales la proporción entre países en desarrollo y países desarrollados Miembros en la OMC. Al formular las prácticas que deberían guiar el proceso de adopción de decisiones en la OMC, los Miembros abordaron también las limitaciones específicas con que tropiezan las delegaciones más pequeñas ante el número creciente de reuniones que se celebran. Concretamente, se ha confiado al CNC el mandato de supervisar estrechamente el calendario de reuniones, para evitar en la medida de lo posible que se reúna más de un órgano de negociación a la vez.

La mayor transparencia y previsibilidad de las operaciones cotidianas del proceso de adopción de decisiones en la OMC también ha tenido una influencia notable en el modo en que se organizan, preparan y celebran las Conferencias Ministeriales. En respuesta a la confusión experimentada por la mayoría de

[343] Las actas de las reuniones son elaboradas y traducidas a los tres idiomas oficiales de la OMC por la Secretaría. No son literales, aunque se elaboran a partir de cintas de audio o declaraciones escritas de las delegaciones.

[344] Exceptuados los acuerdos plurilaterales, como el Acuerdo sobre Contratación Pública.

[345] Véase un análisis completo de las funciones de los presidentes de la OMC en Odell (2005).

las delegaciones en la reunión de Seattle, las Conferencias celebradas en Doha, Cancún y Hong Kong conllevaron un número creciente de elementos destinados a facilitar la labor de las delegaciones e incrementar la transparencia y previsibilidad. En Doha se inició la práctica de reservar dos franjas de una hora al día para que las delegaciones pudieran coordinar su trabajo y consultar a las demás, y esta práctica se ha mantenido desde entonces. Además, en la reunión de Doha se inauguró la práctica de celebrar reuniones diarias de composición abierta para informar sobre los diversos procesos consultivos a todos los Miembros. El ritmo de esas reuniones "de transparencia" es un reflejo de la práctica consultiva que se sigue en Ginebra, y estas reuniones se han convertido en una característica permanente de las Conferencias Ministeriales de la OMC.

Las reuniones de Cancún y Hong Kong aportaron varias mejoras con respecto a Doha. La participación de los presidentes de las Conferencias en la reunión final del proceso preparatorio representó una señal sin precedentes de la determinación por dar continuidad al proceso de Ginebra. La decisión de anunciar la lista de facilitadores antes de las reuniones también fue acogida con satisfacción por los Miembros. En las primeras reuniones informales de composición abierta celebradas en Cancún y Hong Kong se presentó además a las delegaciones un panorama detallado y práctico del proceso informal. Estas nuevas iniciativas fueron más lejos de lo que se había hecho anteriormente e incrementaron la previsibilidad de los procedimientos en las Conferencias Ministeriales. Sin embargo, las Conferencias Ministeriales de la OMC siguen planteando importantes desafíos. Como quedó demostrado en las deliberaciones de los Miembros en 2000, el potencial de estas reuniones para hacer progresar el programa frente al riesgo de provocar desastres políticos de gran calado sigue siendo una preocupación real para los Miembros de la OMC. Aunque por lo general se consideró que la reunión de Hong Kong había supuesto adelantos notables en términos de transparencia, los resultados sustantivos de la Conferencia apenas si sirvieron para mantener a flote la Ronda de Doha.

Es indudable que el respeto de estas prácticas nuevas constituye un importante elemento coadyuvante de la confianza mutua, que a menudo se considera la piedra angular de las negociaciones comerciales multilaterales. La práctica demuestra cuán difícil es distinguir en la OMC el proceso y los contenidos, así como la importancia que tiene la participación para alentar la identificación con unos resultados sustantivos.

v) La importancia creciente de los grupos y las coaliciones en la OMC

Una de las novedades más significativas del proceso de adopción de decisiones en la OMC que se han producido en los últimos años es el papel desempeñado por los diferentes grupos y coaliciones de países, en particular entre países en desarrollo. Es cierto que ya en los días anteriores a la Ronda Uruguay había grupos y coaliciones en el sistema multilateral de comercio, por ejemplo el Grupo Informal de Países en Desarrollo, que se opuso al intento de integrar el sector de los servicios en el GATT. De este Grupo salió el denominado G-10, que adoptó un planteamiento intransigente y radical acerca de la cuestión de los servicios. Al final, el G-10 fue desplazado por una coalición encabezada por Colombia y Suiza, en la que convergieron miembros de los dos Grupos conocidos con los nombres de G-9 y G-20, y cuyos esfuerzos sentaron las bases de la Declaración de Punta del Este, que dio inicio a la Ronda Uruguay (Tussie y Lengyel, 2002; Narlikar, 2003). El éxito de este Grupo, también conocido como la coalición "*Café au Lait*", se cimentó en torno a un interés común en una sola cuestión, lo que permitió a los Miembros que lo componían defender sus propios programas en otros ámbitos. El Grupo también estaba compuesto por un amplio abanico de países en desarrollo y desarrollados y atribuía un valor enorme a la investigación y el intercambio de información como una de sus características operacionales. La experiencia y el éxito de la coalición *Café au Lait* preludiaron en cierto sentido la creación, en 1986, del Grupo de Cairns de países exportadores de productos agropecuarios. El Grupo de Cairns, una coalición de países desarrollados y países en desarrollo articulada en torno a cuestiones e investigaciones concretas, se situó a medio camino entre los Estados Unidos y la UE y logró fijar el programa sobre agricultura durante gran parte de la Ronda Uruguay. En esta Ronda, otros grupos, como el Grupo De La Paix (interesado por una amplia gama de cuestiones), el Grupo Morgues (agricultura), el Grupo del Pacífico (salvaguardias), el Grupo de las Víctimas (antidumping) y el Grupo Rolle (servicios), agruparon a diversos países en torno a cuestiones concretas. No obstante, aunque muchos de ellos pusieron de relieve la importancia de las

alianzas basadas en cuestiones concretas, la mayoría de las demás iniciativas basadas en cuestiones puntuales durante la Ronda Uruguay tuvo menos éxito, y puede afirmarse que sólo el Grupo de Cairns logró sobrevivir a la transición a la OMC.

Las Conferencias Ministeriales de la OMC han desempeñado una función especialmente destacada en la aparición y evolución de los distintos grupos de países, así como en la cooperación general entre dichos grupos. Históricamente, uno de los principales desafíos para los grupos de países y sus coordinadores en el proceso de Ginebra era cómo lograr transferir a nivel ministerial el nivel de coordinación alcanzado en el proceso de Ginebra. Ese desafío a menudo se complicó aún más debido a que los grupos no tenían los mismos coordinadores en los ministerios y en las embajadas en Ginebra. A continuación examinaremos brevemente la evolución de los grupos en el contexto de las diferentes Conferencias Ministeriales de la OMC y sus respectivos procesos preparatorios. Luego trataremos de presentar un panorama de la ingente cantidad de grupos que han surgido durante las negociaciones en curso de la Ronda de Doha.

Los ejemplos de coordinación efectiva de los grupos basados en cuestiones concretas en la OMC antes del proceso preparatorio de 1999 de la Conferencia Ministerial de Seattle son relativamente escasos. Aunque algunos, como el Grupo Africano, el Grupo ACP, el Grupo de los PMA, las economías pequeñas y vulnerables y el Grupo de países de ideas afines[346], dieran muestra de cierta cooperación de grupo entre países en desarrollo, pese a que se habían articulado principalmente en torno a la oposición a varias cuestiones relacionadas con el comercio y otros asuntos, sería erróneo etiquetarlos como grupos "basados en cuestiones específicas". En lugar de ello, parecieron aunar sus esfuerzos en función de los desafíos específicos que se les presentaban día tras día. No obstante, durante el proceso preparatorio de Seattle y en la propia Conferencia varios de estos grupos iniciaron a título experimental una cooperación sobre cuestiones como el trato especial y diferenciado, la erosión de las preferencias, las cuestiones relativas a la aplicación y la reforma sistémica.[347]

Los debates sobre la reforma sistémica ocuparon un lugar central en el programa de la OMC después de Seattle, y el Grupo de países de ideas afines desempeñó una función especialmente activa. La iniciativa adoptada en Doha de reservar dos franjas libres cada día para que las delegaciones pudieran coordinarse fue introducida personalmente por el Director General a raíz de las presiones recibidas de los coordinadores de los principales grupos. Estas reuniones de coordinación también dieron a los representantes de la sociedad civil la posibilidad de hacer aportaciones a las delegaciones y grupos de delegaciones. Ese diálogo ya se había producido en Seattle, pero la Conferencia de Doha supuso un importante paso para la facilitación de tales consultas. En Doha, al igual que había ocurrido durante el proceso preparatorio, el Director General se reunió cada día con los coordinadores del Grupo ACP, el Grupo Africano y el Grupo de los PMA, y su participación en las reuniones ministeriales de la sala verde se hizo automática en Doha. Por lo que respecta a la eficiencia de los diferentes grupos para lograr que las cuestiones que les preocupaban se incluyeran en el programa, cabe destacar que la Declaración de Doha contiene varios párrafos donde puede apreciarse dicha influencia.[348] La reunión de Doha también puso de manifiesto el importante desafío que afrontaban los grupos con sede en Ginebra para lograr que el nivel de coordinación alcanzado en el proceso preparatorio tuviera continuidad a escala ministerial.

Si la reunión de Doha había puesto de manifiesto la importancia creciente de los grupos de países en la OMC, la reunión de Cancún consagró a dichos grupos como partes influyentes por derecho propio. Aunque la Conferencia de Cancún se había planteado como poco más que un balance a mitad de

346 El Grupo de países de ideas afines, de carácter informal, se constituyó en 1999 con la finalidad de servir de plataforma a un enfoque común sobre las cuestiones relativas a la aplicación.

347 Hay que destacar el considerable apoyo oficial que recibieron muchos de estos grupos por parte de organizaciones internacionales como la UNCTAD, en especial antes de Seattle, y en menor medida en las Conferencias Ministeriales ulteriores.

348 La exención al Acuerdo de Cotonou se considera un éxito de los países ACP y muchos países africanos: los párrafos 42 y 43 tratan exclusivamente de los PMA, el párrafo 35 reconoce las preocupaciones de las economías pequeñas y vulnerables, las menciones al trato especial y diferenciado son omnipresentes en el texto, y el párrafo 12, así como una decisión expresamente dedicada a ellas, abordan las cuestiones relativas a la aplicación.

período del programa de negociación de Doha, la falta de progresos desde Doha generó un clima tal que la mayoría de las delegaciones vieron cómo se dejaban de lado o se sacrificaban algunas de sus preocupaciones específicas. Como resultado de ello y por añadidura a un nivel creciente de coordinación entre los grupos existentes, durante los meses previos a la reunión de Cancún aparecieron nuevas coaliciones, como el Grupo Básico de Países en Desarrollo (temas de Singapur), los cuatro países de la Iniciativa sobre el algodón, el G-33 (agricultura) y el G-20 (agricultura).[349] La aparición de estos Grupos antes de la reunión de Cancún tuvo gran importancia desde el punto de vista tanto de lo contenidos como del proceso. En primer lugar, las contribuciones sustantivas de estos Grupos, en particular la propuesta del G-20 sobre la agricultura, representaron serias alternativas sustantivas a las que habían puesto sobre la mesa la UE y los Estados Unidos. Esto es importante porque el G-20, en lugar de limitarse a rechazar la propuesta transatlántica, presentó su propia propuesta detallada sobre agricultura, y al hacerlo se granjeó la credibilidad que se deriva de la capacidad de investigación y de un compromiso sustantivo. En segundo lugar, la composición de estos Grupos y la intensa coordinación que caracterizó sus preparativos para la Conferencia Ministerial no tenían precedentes en la historia del sistema multilateral de comercio. En Cancún también se produjo la aparición del G-20, un grupo de países en desarrollo compuesto por el Grupo Africano, el Grupo de los PMA y el Grupo ACP.[350] Tanto la Conferencia Ministerial de Hong Kong como su proceso preparatorio confirmaron el alto grado de coordinación en el seno de estos Grupos y entre ellos, como revela por ejemplo la celebración de varios encuentros ministeriales como preparativos para Hong Kong.

La coordinación en el seno de los tres mayores grupos de países en desarrollo y entre ellos, esto es, el Grupo Africano (45), el Grupo ACP (66) y el Grupo de los PMA (34), les ha permitido desempeñar en el sistema multilateral de comercio un papel más central del que nunca habían tenido. Naturalmente, la importancia y el carácter central que tienen hoy estos tres Grupos en la OMC pueden explicarse por su historial de participación cada vez más activa en la OMC. Sin embargo, también hay que destacar otros factores. En primer lugar, el gran número de Miembros que compone cada Grupo impide que se les pase por alto en el proceso de adopción de decisiones en la OMC. Ello se debe a que los Grupos han hecho hincapié en su volumen y esgrimido el número de Miembros que los componen en conjunto para apuntalar la legitimidad de su causa, como ocurrió con la iniciativa de los Ministros que representaban al G-20, el G-33, el Grupo ACP, el Grupo de los PMA, el Grupo Africano y las economías pequeñas y vulnerables, que rápidamente fue apodado "G-110", de celebrar una conferencia de prensa conjunta en Hong Kong.[351] En segundo lugar, el reconocimiento por estos Grupos de que, para participar de manera sustantiva en la OMC, es necesario ganarse la reputación de realizar investigaciones detalladas y técnicamente sólidas. Al recurrir a expertos externos de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones intergubernamentales internacionales para establecer sus posiciones de negociación, estos Grupos están en condiciones de elaborar y formular un programa sustantivo propio. En tercer lugar, la función de los coordinadores de los grupos ha cambiado considerablemente desde Doha. Coordinar un grupo grande de países, algunos de los cuales tienen intereses contrapuestos, no es tarea fácil. Sin embargo, al mejorar la disciplina interna en los grupos, coordinar el intercambio de información y dar al coordinador un mandato genuino de representación de sus miembros, cada grupo ha potenciado su función e importancia en la OMC. En cuarto lugar, los grupos, de manera tanto aislada como concertada, han permitido alcanzar un nivel mucho mayor de continuidad y cooperación entre el proceso de Ginebra y las capitales, también a nivel ministerial.[352]

349 Puede hallarse una sinopsis de los programas de cada uno de estos Grupos en Narlikar y Tussie (2004).

350 Véase Narlikar y Odell (2006) y Odell y Sell (2006).

351 *Bridges Daily Update*, 17 de diciembre de 2005.

352 En este contexto cabe señalar que en 2006 el Grupo ACP celebró en Ginebra 46 reuniones; el Grupo de los PMA, 108; y el Grupo Africano, 71. En estas cifras no se incluyen las reuniones bilaterales entre grupos. Los tres Grupos se reunieron en calidad de G-90 cuatro veces a lo largo de 2006.

En el contexto de las negociaciones de la Ronda de Doha, la OMC ha asistido a una drástica proliferación de grupos y coaliciones.[353] Aunque este no es el lugar apropiado para analizar en detalle las diferentes agrupaciones y coaliciones, es obvio que existen importantes diferencias entre los grupos más estructurados, como el Grupo de Cairns o el Grupo Africano, y coaliciones más laxas como los Amigos de la Pesca o el Grupo de amigos de las negociaciones antidumping. Los primeros grupos proceden por lo general a coordinar de manera más formal y a más alto nivel sus posiciones de negociación, incluidas las de nivel ministerial, mientras que los esfuerzos de los segundos se centran la mayor parte de las veces en los funcionarios residentes en Ginebra y en las visitas a funcionarios de alto nivel. Los grupos más formales con frecuencia pueden recurrir a analistas especializados y, en algunos casos, han creado incluso secretarías para coordinar sus posiciones y redactar propuestas y han celebrado frecuentes encuentros ministeriales propios antes de las Conferencias Ministeriales de la OMC. Los grupos y las coaliciones menos organizados suelen articular sus actividades en torno a procesos consultivos específicos en Ginebra, en los que tratan de presentar un frente unido. Wolfe (2006 y 2007) y Narlikar y Tussie (2004) han estudiado con más detalle la dinámica de estos grupos. No obstante, el elemento característico de varias coaliciones informales en el contexto de la Ronda de Doha es que se organizan en torno a cuestiones específicas sobre las que pueden llegar a un acuerdo, a pesar de que en otros ámbitos sus intereses sean contrapuestos. Algunas coaliciones están compuestas incluso por países desarrollados y países en desarrollo, cuyos programas a menudo difieren sustancialmente acerca de las demás cuestiones. La aparición del G-20 en el proceso conducente a Cancún representó una suerte de punto de inflexión en la historia de las agrupaciones informales en el seno de la OMC, en la medida en que esta entidad, pese a sus importantes carencias internas, ha logrado mantener una función central en la Ronda de Doha.[354]

Resulta difícil generalizar al referirse a la multitud de grupos y coaliciones que han surgido desde la puesta en marcha de la Ronda de Doha. La mayor parte de las cuestiones que figuran en el programa de la OMC no se pueden desglosar de acuerdo con la línea divisoria Norte-Sur que se dio en la UNCTAD y que le restó la flexibilidad que caracteriza hoy a la creación de coaliciones en la OMC. Las negociaciones de la Ronda de Doha han conferido una nueva dimensión y cierta fluidez a la creación y desmantelamiento de coaliciones y grupos en la OMC.[355]

vi) Observaciones finales

A lo largo de la década pasada, las cuestiones relacionadas con la transparencia interna y el proceso de adopción de decisiones en la OMC se han convertido en importantes retos institucionales para el sistema multilateral de comercio. En esta sección se ha tratado de demostrar que, en contra de lo que afirman muchos críticos del proceso de adopción de decisiones en la OMC, los Miembros de esta Organización han tratado esta cuestión de una manera notablemente satisfactoria. Las prácticas actuales y las directrices en las que se enmarcan las consultas en la OMC son resultado directo de lo que en opinión de un gran número de sus Miembros eran deficiencias del proceso de adopción de decisiones. Aunque estas prácticas apenas tienen rango jurídico, su repercusión en la manera en que la OMC funciona es considerable. El trabajo cotidiano de los presidentes y del Director General de la OMC demuestra con creces que suscriben un criterio de mayor transparencia y participación, y los Miembros de la Organización reconocen ampliamente que las prácticas actuales han mejorado el proceso de adopción de decisiones.

[353] Hay, además de los Grupos ya mencionados, muchos otros (la lista no es exhaustiva): G-4, G-6, Miembros de Reciente Adhesión, economías pequeñas y vulnerables (cuestiones generales/transversales), los Cuatro del Algodón, G-10, Grupo de Productos Tropicales (agricultura), Grupo ABI, Amigos de la ambición, AMNA-11, Amigos del trato NMF, Países a los que se refiere el párrafo 6 (AMNA), Grupo mexicano, G-7 (ESD), Grupo de amigos de las negociaciones antidumping, Grupo Medio, Amigos de la Pesca (normas), Amigos de los bienes ambientales, Grupo de países en desarrollo (medio ambiente), Grupo de Colorado, Grupo Básico (facilitación del comercio), Amigos de las indicaciones geográficas, Grupo de la Propuesta Conjunta (ADPIC, registro de las indicaciones geográficas).

[354] Puede consultarse un estudio detallado del G-20 en Narlikar y Tussie (2004).

[355] Probablemente sea demasiado pronto para emitir un juicio acerca de la importancia real de los grupos para facilitar el consenso. En una organización de 150 Miembros, el potencial de estos grupos para contribuir a generar consenso es indudable. Sin embargo, las pruebas acerca de su capacidad de responder rápidamente a las novedades todavía no son concluyentes.

La legitimidad del proceso de adopción de decisiones requiere que haya un nivel adecuado de actividades de participación abierta y no excluyentes para lograr un equilibrio con otros procesos consultivos más restrictivos. En este contexto, el principal desafío siempre será lograr el equilibrio correcto entre la eficiencia y la no exclusión. Las consultas informales y exclusivas seguirán desempeñando un importante papel en el proceso general de la OMC, ya que, a fin de cuentas, brindan foros importantes para progresar. Los Miembros de la OMC están de acuerdo por lo general con esta premisa. Como es natural, la legitimidad de estas consultas depende de la capacidad de lograr un nivel adecuado de transparencia y no exclusión, así como de garantizar que se comprenda que dichos mecanismos son foros para la creación de coaliciones y no para la adopción de decisiones. También es obvio que cualquier intento de elusión o desvío de las directrices y prácticas sobre transparencia seguirá requiriendo cierto grado de aceptación general por parte de los Miembros de la OMC. Podría alegarse que en ocasiones los Miembros están dispuestos a aceptar una desviación temporal a cambio de realizar progresos tangibles.[356] Sin embargo, la experiencia también ha demostrado que es muy arriesgado cimentar sobre esta premisa las negociaciones comerciales multilaterales.

En esta subsección se ha omitido deliberadamente abordar la función de las reuniones bilaterales y plurilaterales entre Miembros de la OMC que se celebran fuera del marco institucional de la Organización. Aunque de estas reuniones no puede responsabilizarse a la OMC como institución, es cierto que algunos de estos encuentros – especialmente los que se celebran a nivel ministerial – pueden ejercer una influencia notable sobre el proceso multilateral en Ginebra. Cada año algunos Miembros de la OMC acogen las llamadas "minirreuniones ministeriales", por ejemplo las que han llegado a celebrarse con periodicidad anual en Davos, durante el mes de enero, y en mayo en el contexto de la OCDE. Estas reuniones son por lo general organizadas por determinados países, en los que tienen lugar, y en ellas participan unos 30 a 35 Miembros de la OMC, así como el Director General de la Organización. Las minirreuniones ministeriales pueden brindar orientaciones e impulso a los procesos multilaterales, por lo que tienen una función potencialmente decisiva en el proceso general de adopción de decisiones del sistema multilateral de comercio. Al mismo tiempo, hay que recordar que se producen fuera del marco de la OMC y que, por lo tanto, no están sujetas a las prácticas en materia de transparencia y no exclusión descritas anteriormente.

No se ha tratado aquí la función de otras organizaciones gubernamentales internacionales en el proceso de adopción de decisiones en la OMC. Cuando en 1994 los Ministros adoptaron la Declaración de Marrakech, en virtud de la cual se establecía la OMC, entre las funciones primordiales de esta nueva Organización incluyeron la de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial.[357] En 1996, el Consejo General suscribió acuerdos formales de cooperación con el FMI y el Banco Mundial con la finalidad de dar mayor coherencia a la formulación de las políticas económicas a escala mundial. Estos acuerdos de cooperación han estado vigentes durante más de una década y han demostrado ser plataformas eficaces para la expansión de las actividades, programas e iniciativas de las tres instituciones, tanto a nivel de personal como de sus estamentos directivos, hasta abarcar la mayor parte de las cuestiones que figuran en el programa de la OMC.

Al propio tiempo se reconoce que el sistema de la OMC solamente constituye una parte de una serie mucho más amplia de derechos y obligaciones internacionales que vinculan a los Miembros de esta Organización, y que las cuestiones relacionadas con la formulación de las políticas económicas a escala mundial rebasan el marco de la cooperación formal y específica de la OMC con las instituciones de Bretton Woods. La OMC mantiene intensas relaciones institucionales con otras organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, la FAO, el PNUMA y la UNCTAD, y unas 140 organizaciones internacionales tienen la condición de observadoras en órganos de la OMC. Esta Organización también participa en calidad de observadora en los trabajos de varias organizaciones internacionales. En conjunto, la Secretaría

356 Entre los ejemplos más recientes cabe citar el que los Miembros de la OMC aceptaran aguardar a que concluyeran los procesos consultivos del G-6 en 2006 y del G-4 en 2007. O el hecho de que el tramo final de las negociaciones que desembocaron en la Decisión de 1º de agosto de 2004, relativamente excluyente, fuera aceptado sin excesivas críticas por delegaciones que no habían estado presentes en la sala verde. Otro ejemplo, aunque ligeramente distinto, fue que los Miembros aceptaran esperar a que terminaran los procesos consultivos (inconcluyentes) del G-6 en 2006.

357 Véanse el párrafo 5 del artículo III del Acuerdo de Marrakech y la Declaración Ministerial adoptada por separado en la Conferencia Ministerial celebrada en abril de 1994 para subrayar este objetivo.

de la OMC mantiene relaciones de trabajo con casi 200 organizaciones internacionales, y colabora en actividades que van desde las estadísticas a la investigación, pasando por el establecimiento de normas, la asistencia técnica y la formación. Aunque el alcance de esta cooperación difiere de un caso a otro, la coordinación y coherencia entre la labor de la OMC y la de las demás organizaciones internacionales siguen evolucionando para ayudar a los Miembros a aplicar sus políticas económicas. Aunque la repercusión directa de las demás organizaciones intergubernamentales en el proceso de adopción de decisiones en la OMC es insignificante, su estrecha cooperación sustantiva con la OMC y sus Miembros aporta un importante elemento de transparencia al debate general sobre la coherencia económica internacional.

Las consideraciones anteriores no pretenden sugerir que se han resuelto todos los problemas relacionados con la transparencia y la no exclusión. De hecho, la naturaleza informal y no jurídica de los principios y prácticas que sustentan el actual proceso consultivo en la OMC no representa una garantía contra la reaparición de la estrategia de llevar los problemas al borde del abismo antes de solucionarlos, que ha caracterizado en diversos momentos la adopción de decisiones en la OMC. Es muy probable que la contienda de poderes entre Estados siempre esté presente en las fases finales de las negociaciones en la OMC. La posibilidad de eludir el proceso de adopción de decisiones sigue siendo real, y ésa es claramente la razón de que muchos países hagan hincapié en la necesidad de seguir alerta por lo que respecta a la transparencia en la adopción de decisiones en la OMC. Al propio tiempo, hay que reiterar que la OMC solamente puede concebir la esperanza de regular o aplicar sus prácticas a las actividades que tienen lugar dentro de su marco institucional.

c) El GATT/OMC y la sociedad civil

El carácter oscuro y en buena medida técnico del GATT no generó demasiado debate más allá de la comunidad comercial, y el programa del GATT, al menos hasta que a principios de la década de los noventa estalló el asunto Atún-delfín, no interesó al público en general. No obstante, la profundización y ampliación del programa de la OMC a cuestiones como el medio ambiente, la propiedad intelectual y los servicios provocó no sólo un interés creciente entre el público, sino también una mayor politización del sistema multilateral de comercio. Por supuesto, el público ya llevaba varios años dando muestras de su interés por el buen gobierno internacional, siendo cada vez más crítico con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional por su secretismo y su deficiente rendición de cuentas.[358] El colapso que se produjo en 1998 en las negociaciones en el marco de la OCDE acerca de un acuerdo multilateral sobre inversiones se debió en gran parte al esfuerzo conjunto de al menos 600 entidades no gubernamentales de más de 70 países. Este episodio fue un aviso claro del interés que las organizaciones internacionales suscitaban entre un público preocupado por las repercusiones de la mundialización. La red de organizaciones opuestas al acuerdo multilateral sobre inversiones, con su utilización sin precedentes de Internet, se convirtió posteriormente en un mecanismo central de coordinación entre varias redes de ONG antes y durante la Conferencia Ministerial de Seattle, a finales de 1999. Éstos no son sino unos pocos ejemplos de la creciente vigilancia externa de la que hoy en día son objeto las instituciones internacionales.

El objetivo de la siguiente sección es presentar un breve panorama general de la evolución de la relación entre el GATT/OMC y la sociedad civil, en particular las ONG. En concreto, trataremos de explicar en qué modo las iniciativas y contribuciones de estas organizaciones han influido en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio. Emplearemos el término ONG en el contexto actual de la OMC para referirnos tanto a las ONG que se dedican a actividades públicas como a los sindicatos y las asociaciones de la industria, pero no a las empresas.[359] El concepto ligeramente más amplio de sociedad civil, aunque tampoco incluye a las empresas, abarca a los parlamentarios y al público en general, incluidas las asociaciones y redes de ciudadanos.

[358] Véase Danahar (1994).

[359] La OMC no tiene una definición formal de las ONG. Hay ONG dedicadas a actividades públicas, así como sindicatos y asociaciones de la industria, que están acreditados para asistir a las Conferencias Ministeriales. Las empresas individuales no tienen derecho a ser acreditadas para asistir a esas Conferencias. Normalmente las ONG han de demostrar que sus actividades guardan relación con cuestiones afines a las de la OMC.

i) Consideraciones preliminares sobre las ONG

Aunque apenas había relación entre el GATT y los agentes no gubernamentales, el programa para la creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC) incluyó deliberaciones sobre "[...] los arreglos necesarios para facilitar las consultas y la cooperación con las organizaciones extragubernamentales interesadas en las cuestiones que se hallen dentro del alcance de la presente Carta".[360] Al evaluar las ventajas que tendría institucionalizar un mecanismo estructurado para interactuar con esas organizaciones, la secretaría de la Comisión Interina de la Organización Internacional del Comercio (ICITO) entregó una nota al Comité Ejecutivo sobre las disposiciones adoptadas por las Naciones Unidas y sus órganos especializados que seguían vigentes. Además de esta perspectiva general, la nota incluía una serie de recomendaciones y conclusiones sobre el modo de adaptar a la OIC los procedimientos relacionados con las ONG[361], así como un anexo que contenía una lista provisional de las ONG que podían consultarse. Estas recomendaciones, aunque no se plasmaron nunca en una serie concreta de procedimientos para tratar con las ONG en el contexto del sistema multilateral de comercio (en particular porque la OIC no llegó a establecerse), reflejan la importancia que se atribuía a la formulación de una política que permitiera al sistema de comercio interactuar con el mundo exterior y beneficiarse de las contribuciones de expertos técnicos externos.[362] Además, las razones subyacentes en estas recomendaciones, en especial la vaguedad intrínseca que se adoptó en el trato con las ONG, constituyen claramente el fundamento de las actuales disposiciones de la OMC para tratar con las ONG.[363]

ii) Del GATT a la OMC

Pese a los primeros intentos de institucionalizar la interacción de las ONG con el sistema multilateral de comercio, el GATT no contenía ninguna disposición que contemplara la intervención o participación de dichas organizaciones. Es cierto que varias organizaciones comerciales, en particular la Cámara de Comercio Internacional, tuvieron contactos informales y puntuales con el GATT y su Secretaría, pero la acreditación formal y el acceso (Marceau y Pedersen, 1999) les fueron denegados. Algunos observadores del GATT previeron la necesidad de que el sistema abordara en algún momento la cuestión de la participación de la sociedad civil (Jackson, 1969), pero no fue hasta finales de la década de los ochenta y principios de la de los noventa, época en la que se intensificaron las negociaciones de la Ronda Uruguay, cuando varias ONG preocupadas por cuestiones relacionadas con el medio ambiente, la agricultura y el desarrollo sostenible comenzaron a vigilar más estrechamente el GATT. Además de las preocupaciones sustantivas que suscitaban los nuevos acuerdos, la imposibilidad de acceder directamente a los negociadores provocó una mayor frustración en estas organizaciones, y en la reunión ministerial de Bruselas de diciembre de 1990 se produjo la primera denuncia coordinada de las conversaciones comerciales, que varias ONG tildaron de "*GATTástrofe*" (Croome, 1995).

En el verano de 1991, después de que el grupo especial del GATT para la solución de diferencias encargado del asunto Estados Unidos - Restricciones a la importación de atún ("Atún-delfín") publicara su decisión -en la que se dictaminaba que una ley sobre conservación de los Estados Unidos vulneraba las reglas del GATT-, los ecologistas de todo el mundo comenzaron a esculcar más estrechamente el GATT.[364] Su conclusión inicial fue que los grupos especiales del GATT seguían siendo secretistas y cerrados al público, y que las decisiones acerca del medio ambiente se tomaban sin las contribuciones adecuadas. Por entonces, los llamamientos a una mayor transparencia y apertura del GATT recibieron escasa atención, y la Conferencia Ministerial de Marrakech de 1994 no adoptó ningún acuerdo específico para dar cabida

360 Párrafo 2 del artículo 87 de la Carta de La Habana.

361 ICITO EC2/11, 15 de julio de 1948 (Nota de la Secretaría).

362 ICITO EC2/11, 15 de julio de 1948.

363 Párrafo 2 del artículo V del Acuerdo de Marrakech y documento WT/L/162. Véase una exposición completa de las consideraciones preliminares en relación con la OIC y las ONG en Marceau y Pedersen (1999).

364 Estados Unidos - Restricciones a la importación de atún, GATT, IBDD 39S/183 (3 de septiembre de 1991). Posteriormente varias ONG comenzaron a referirse a este asunto como "*GATTzilla ate Flipper*" ("Gattzilla se comió a Flipper").

a las ONG.[365] No obstante, el proyecto de texto adoptado por los Ministros en Marrakech contenía una cláusula significativa sobre la transparencia en las disposiciones sobre consulta y cooperación con las ONG, similar a la del texto original propuesto para la Carta de la OIC en 1948. El párrafo 2 del artículo V del Acuerdo de Marrakech establece que "[e]l Consejo General podrá adoptar disposiciones apropiadas para la celebración de consultas y la cooperación con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de cuestiones afines a las de la OMC".[366] La inclusión de esta disposición y la posterior adopción por los Miembros de la OMC, en julio de 1996, de una serie de Directrices[367] sobre las relaciones con las ONG fue un claro reconocimiento de la importancia de estas organizaciones en el debate público sobre comercio y del hecho de que el sistema multilateral de comercio ya no existía en el vacío que había caracterizado a la organización predecesora de la OMC. Además, los Miembros de la OMC también adoptaron la primera Decisión sobre la supresión del carácter reservado de los documentos, en virtud de la cual los documentos se pondrían al alcance del público de una manera más sistemática y rápida que en el pasado.[368]

El párrafo 2 del artículo V del Acuerdo de Marrakech y las Directrices de 1996 brindaron a la Secretaría de la OMC una plataforma muy necesaria para tratar con la sociedad civil e incrementar la transparencia de las operaciones de la OMC.[369] Aunque las Directrices fueron un importante paso adelante por lo que respecta a la relación de la OMC con las ONG, no asignaban a estas organizaciones ninguna función directa y formal en el trabajo de la Organización. El carácter informal e "independiente" de las Directrices, que se aplicaban principalmente a la interacción de la Secretaría con la sociedad civil, reflejaba la sensibilidad e incluso hostilidad que caracterizaba por entonces a la relación de un gran número de Miembros de la OMC con las ONG. Esta sensibilidad se hizo palmaria en los debates encaminados a permitir la asistencia de las ONG a la Primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en 1996, durante los cuales varios Miembros expresaron su honda preocupación ante la perspectiva de que se acreditara a ONG para asistir a la Conferencia. Algunos Miembros abogaron por un sistema que supeditara la acreditación de las ONG a la aprobación de los Miembros de la OMC. Era obvio que dicho sistema habría resultado sumamente engorroso y potencialmente muy perjudicial para la imagen de la Organización. Al final, la Secretaría de la OMC desempeñó un papel decisivo para llegar a un compromiso claro de que la asistencia de ONG a la Conferencia no sentaría un precedente para las ulteriores reuniones de la Organización.

La pronta aplicación del párrafo 2 del artículo V del Acuerdo de Marrakech y las Directrices fue particularmente compleja para la Secretaría de la OMC debido a que el grueso de las ONG que seguían los asuntos de la OMC procedía de países desarrollados y tendía a ejercer presión sobre cuestiones problemáticas para los países en desarrollo, por ejemplo en el ámbito del medio ambiente y el trabajo. Esta sensibilidad quedó especialmente de manifiesto cuando la Secretaría trató de organizar una serie de simposios cuya finalidad era servir de foro de intercambio de opiniones entre los Miembros de la OMC y los representantes de las ONG. No obstante, el período comprendido entre 1996 y 1999 se caracterizó porque las principales preocupaciones de la comunidad de ONG con respecto al sistema multilateral de comercio se refirieron a la transparencia y el acceso a la información, más que a cuestiones sustantivas específicas. Aunque varias ONG ya habían tratado de realizar contribuciones sustantivas a los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC, el debate teórico se centraba entonces en la ventaja de abrir los procesos de la OMC a las ONG a fin de reforzar la legitimidad de sus decisiones. Esta presión externa en pro de una mayor transparencia y apertura orientó en gran medida el enfoque adoptado por la Secretaría de la OMC al aplicar las disposiciones para tratar con un público cada vez más interesado. En julio de 1998, Renato Ruggiero, por entonces Director General, anunció una serie de iniciativas para fomentar una participación más activa, aunque todavía informal, de la sociedad civil, entre las que figuraban sesiones de información de la Secretaría destinadas específicamente a las ONG, la distribución regular de una lista de las publicaciones de las ONG que recibía la Secretaría y reuniones informales regulares entre el Director General y las ONG.

365 Los representantes de las ONG presentes en la reunión de Marrakech fueron acreditados en calidad de periodistas.

366 Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, Los textos jurídicos, página 9.

367 Documento WT/L/162.

368 Documento WT/L/160.Rev.1.

369 Puede hallarse un estudio completo de las Directrices en Marceau y Pedersen (1999).

Dado el carácter novedoso que suponía tratar con las ONG en el contexto del sistema multilateral de comercio, el objetivo inicial de estas medidas era establecer un diálogo informal con estas organizaciones para fomentar la confianza mutua. Aunque la presión externa para incrementar la transparencia general fue un factor de peso en la decisión de la Secretaría de llevar adelante esas iniciativas, también se consideró que éstas serían educativas en los dos sentidos, pues beneficiarían tanto a la OMC como a las ONG. Las reuniones informales que se celebraron durante 1998 allanaron el camino para la organización, en abril de 1999, de los primeros simposios de la OMC a gran escala.[370] Aunque estas primeras iniciativas parezcan relativamente tímidas, fueron útiles para el doble objetivo de sensibilizar a los Miembros de la OMC (y a la Secretaría de la OMC) acerca de los diferentes programas de las ONG, así como de desmitificar el funcionamiento del sistema multilateral de comercio tal como lo percibe la sociedad civil. Igualmente, las iniciativas de fomento de la transparencia reseñadas, aunque en su momento fueron muy controvertidas, siguen constituyendo el fundamento sobre el cual la OMC estructura hoy su interacción con las ONG y quizá sean el primer ejemplo claro de cómo la presión externa provocó un cambio en la manera de funcionar de la OMC.

iii) El debate sobre la acreditación de las ONG

Desde 1996 las ONG han abogado por su acreditación permanente ante la OMC. Sin embargo, hasta la fecha sólo han sido acreditadas para asistir a las Conferencias Ministeriales y a algunos acontecimientos puntuales, como los foros públicos anuales. El proceso de acreditación lo administra la Secretaría de la OMC y se basa en el mandato conferido por los Miembros de conformidad con el párrafo 2 del artículo V y las Directrices antes citadas. Históricamente, el criterio principal al que se supeditaba la acreditación de ONG sin fines de lucro para asistir a una Conferencia Ministerial o un simposio de la OMC era que pudieran demostrar que se ocupaban "de cuestiones afines a las de la OMC", un criterio tan amplio que se ha denegado dicha acreditación puntual a muy pocas organizaciones. En general, este sistema de acreditación ha funcionado bien durante la década pasada, y los Miembros no parecen tener objeciones a la manera en que la Secretaría administra su mandato. Al propio tiempo hay que subrayar que la reserva inicial expresada por los Miembros en las Directrices de 1996, esto es, que "existe actualmente la opinión difundida de que no sería posible que las ONG participaran directamente en la labor de la OMC o en sus reuniones", sigue siendo válida. Igualmente, la idea de que es posible llegar a estrechar las relaciones de consulta y cooperación con las ONG de manera constructiva mediante los procesos apropiados en el plano nacional representa todavía el parecer general de los Miembros en lo que a las ONG se refiere. Estos elementos de las Directrices siguen siendo las razones básicas de que la OMC no disponga de un mecanismo formal y permanente de acreditación de ONG. Al mismo tiempo, en la década pasada los Miembros de la OMC han tendido cada vez más a acreditar a representantes de ONG como integrantes de sus delegaciones para que asistan a diversas reuniones de la Organización.

En los últimos años, las ONG han exigido con menor frecuencia una acreditación permanente ante la OMC. No obstante, desde 2001 un grupo de ONG con sede en Ginebra ha emprendido una campaña destinada a obtener una tarjeta de identificación de un año de validez, renovable, que permita el acceso a la OMC, similar al sistema de acreditación que existe para los periodistas radicados en Ginebra. Según este sistema, las ONG tendrían acceso a las zonas públicas de la Sede de la OMC. La concesión de tarjetas de identificación estaría sujeta a criterios y condiciones rigurosos y sería de duración limitada. En la actualidad, entre 25 y 30 ONG con sede en Ginebra siguen activamente el trabajo de la OMC.

iv) Las ONG en las Conferencias Ministeriales: de Seattle a Hong Kong

La asistencia de ONG a las Conferencias Ministeriales de la OMC quizá sea la manifestación más visible de la evolución de la relación entre esta Organización y la sociedad civil. Después de los tímidos

[370] Anteriormente ya se habían celebrado varios simposios monográficos a menor escala. En 1994 tuvo lugar un simposio sobre comercio e inversiones, y en 1997 se organizó una reunión de ONG que reflejaba el orden del día de la Reunión de Alto Nivel sobre cuestiones relacionadas con el comercio que afectan a los países menos adelantados. No obstante, en los dos simposios la participación de los países Miembros solamente fue esporádica. En marzo de 1998 se celebró en la Sede de la OMC un simposio sobre facilitación del comercio que contó con la participación de un número elevado de asociaciones de la industria.

pasos dados para asegurar la asistencia de las ONG a las Conferencias Ministeriales de 1996 y 1998, la reunión de Seattle de 1999 impulsó esta relación a un nuevo nivel en muchos sentidos. En primer lugar, en el período conducente a la reunión de Seattle y en la propia reunión se produjo un drástico aumento del número y la variedad de ONG interesadas por el programa de la OMC. En segundo lugar, la reticencia de muchos Miembros de la OMC a tratar con las ONG dio paso a un nivel creciente de cooperación e intercambio de información, incluso por parte de los Miembros que se habían mostrado más renuentes a acoger a estos agentes en anteriores reuniones de la OMC. En tercer lugar, las ONG fueron poco a poco centrando su atención no ya en cuestiones relacionadas con los procesos, como la transparencia y la participación, sino en el programa sustantivo de la OMC.

La reunión de Seattle constituyó un punto de inflexión, al concitar la asistencia de las ONG y su interés por temas distintos de los tradicionalmente centrados en las empresas, el medio ambiente, el desarrollo y las agrupaciones de trabajadores. Entre los nuevos asistentes más significativos hubo representantes de grupos dedicados a la salud, grupos religiosos, activistas en pro de los derechos humanos, grupos de consumidores y varios grupos de estudios. Además, en Seattle se produjo un aumento sustancial del número de ONG procedentes de países en desarrollo, así como la participación de un amplio contingente de parlamentarios de países Miembros. La reunión también fue singular por lo que se refiere al número de representantes de ONG acreditados como miembros de delegaciones de los diferentes países.[371]

El creciente refinamiento de los Miembros al tratar con las ONG fue notorio durante todo el proceso preparatorio de Seattle. Mientras que los procesos consultivos con las ONG en relación con las cuestiones de política comercial tienen una larga tradición en muchos países desarrollados, en los países en desarrollo dichos mecanismos sólo se habían establecido de manera esporádica. Sin embargo, además de participar regularmente en las sesiones de información de la Secretaría de la OMC destinadas a las ONG, un número creciente de delegados de países en desarrollo comenzó a reunirse con representantes de ONG especializadas en ámbitos relacionados con el desarrollo y en temas generales. Esta interacción siguió dándose durante la Conferencia y confirmó hasta cierto punto que se intensificaba la percepción de que las ONG tenían una contribución intelectual que hacer.

Sin embargo, en líneas generales las caóticas manifestaciones callejeras y el colapso final de la Conferencia Ministerial de Seattle tuvieron momentáneamente un efecto adverso en la opinión que sobre la comunidad de las ONG tenían los Miembros de la OMC. Las ONG que habían ido a Seattle con el objetivo de presionar a las delegaciones y de sensibilizar acerca de cuestiones específicas fueron suplantadas en gran medida por las algaradas callejeras provocadas principalmente por grupos marginales no acreditados y con escasos conocimientos sobre el sistema multilateral de comercio. No obstante, varias ONG detectaron rápidamente los problemas relacionados con la transparencia y los procesos que habían tenido una influencia considerable en el colapso de la Conferencia. Cuando esta cuestión cobró relevancia en 2000, estas organizaciones estaban bien situadas para proporcionar contribuciones y asesoramiento a las delegaciones sobre el modo de hacer que la OMC se mostrara más sensible a la necesidad de no excluir a ningún Miembro y velar por la participación de todos ellos. Aunque el debate sobre la transparencia que se produjo en 2000 era un asunto exclusivamente interno y no guardaba *per se* relación con ninguna mejora directa en cuanto al acceso y la consulta de las ONG, era indudable que, si cambiaba su relación con las delegaciones, un mayor grado de transparencia también sería beneficioso para estas organizaciones.

Pese a la experiencia de Seattle, las disposiciones prácticas relativas a los procedimientos de asistencia de las ONG a las posteriores Conferencias Ministeriales no se modificaron. La Conferencia Ministerial de Doha (2001) confirmó el carácter automático de la autorización a las ONG para que asistieran a esas reuniones. Es posible que las limitaciones físicas de la reunión de Doha obligaran a imponer un límite numérico al tamaño de cada delegación de ONG, por lo que disminuyó el número total de organizaciones

[371] Los Miembros de la OMC pueden decidir discrecionalmente a quién incluyen en su delegación. Aunque en Singapur se acreditó a varios representantes comerciales (de empresas y asociaciones) como miembros de algunas delegaciones, muy pocas ONG de otro tipo fueron acreditadas.

acreditadas en comparación con las de Seattle.[372] Sin embargo, los parámetros de la asistencia de las ONG, incluido el control por la Secretaría de la OMC del proceso de acreditación y de las disposiciones adoptadas en Doha, hicieron que estas organizaciones disfrutaran de los mismos derechos y medios que en las demás Conferencias de la OMC. En el cuadro que figura a continuación se refleja la asistencia de ONG a las Conferencias Ministeriales de la OMC.

Cuadro 22
Asistencia de ONG a las Conferencias Ministeriales de la OMC

Conferencia Ministerial	Número de ONG con derecho a asistir	Número de ONG que asistieron	Número de participantes
Singapur (1996)	159	108	235
Ginebra (1998)	153	128	362
Seattle (1999)	776	686	1500
Doha (2001)	651	370	370
Cancún (2003)	961	795	1578
Hong Kong (2005)	1065	812	1596

Las Conferencias Ministeriales de la OMC, en especial a partir de Seattle, han brindado a las organizaciones de la sociedad civil una excelente oportunidad de congregar a sus partidarios en torno a causas específicas. Teniendo en cuenta que normalmente hacen falta 12 meses para organizar estas Conferencias, las organizaciones de la sociedad civil han logrado frecuentemente orquestar campañas que culminan en dichas reuniones, recurriendo entre otros medios a la entrega de peticiones firmadas al Director General.[373] La cobertura que deparan los medios de información a estas campañas es un indicio claro de la importancia de la presencia de la sociedad civil en las Conferencias Ministeriales de la OMC.

v) Simposios y actividades de divulgación de la OMC

En términos de interacción directa entre los Miembros de la OMC y la sociedad civil, los simposios anuales de la OMC, ahora denominados "foros públicos de la OMC", representan la manifestación más sustantiva de un compromiso fundamental y en constante evolución en materia de transparencia, diálogo y divulgación. En comparación con los primeros simposios a gran escala celebrados en 1999, el formato de los actuales foros anuales ha cambiado considerablemente, para dar cabida a un programa más amplio y un diálogo más interactivo con las ONG. Los ajustes aportados a este formato, consistentes en renunciar a las sesiones plenarias amplias y de composición abierta para privilegiar las sesiones de trabajo puntuales y más interactivas, deben mucho a las aportaciones constructivas de los participantes, que pensaban que las sesiones plenarias a gran escala presentaban escasas posibilidades de interacción directa y a menudo resultaban contraproducentes. En 2006, la OMC albergó el séptimo simposio a gran escala, durante el cual se celebraron más de 36 sesiones puntuales de trabajo, una treintena de las cuales fueron organizadas por los propios participantes. Los resúmenes de los debates se publicaron posteriormente en el sitio Web de la OMC. A diferencia de los simposios inaugurales celebrados en 1999, que fueron objeto de numerosas interferencias por parte de los Miembros de la OMC, en los dos últimos años la organización y el formato de los foros públicos se han confiado a la Secretaría de la OMC. Es innegable que este evento ha ido mejorando con el paso de los años y adquiriendo cada vez más notoriedad como el acto de divulgación de la OMC de mayores dimensiones e importancia. Desde el punto de vista tanto de los asistentes como de su composición, ahora participan en los foros más de 1.000 personas, entre las que figuran miembros de los círculos universitarios, periodistas, parlamentarios, hombres de negocios y ONG en el sentido tradicional del término. A pesar de todo, siguen siendo actividades *ad hoc*, no encuadradas en la estructura formal de la OMC, debido en parte a la falta de recursos presupuestarios ordinarios.

372 Dadas las limitaciones físicas que prevalecían en Doha, sólo se autorizó a cada ONG a que acreditara a un representante.

373 La entrega al Director General de la petición "*Big Noise*" de Oxfam, acompañada de 17,8 millones de firmas, representa el ejemplo más reciente en este sentido.

La calidad y el carácter interactivo de los debates en los foros públicos dependen esencialmente de sus organizadores y participantes. En otras palabras, estas reuniones no representan una panacea en términos de transparencia y diálogo, y no dan a las ONG un acceso formal y directo al programa de la OMC. No obstante, constituyen ahora una característica anual recurrente del calendario de la OMC y son acogidas como tales por los Miembros de la Organización. Este debería ser el verdadero punto de referencia para medir su éxito. A su vez, ello se debe en no pequeña medida a la presión constante de un segmento amplio y transversal de la comunidad de ONG, encaminada a mantener una plataforma para el intercambio de ideas con los Miembros de la OMC. La perspectiva de tener a millares de ONG rondando por los pasillos de la Sede de la OMC durante dos días al año habría resultado impensable hace tan sólo unos pocos años: hoy en día los Miembros se han liberado de este prejuicio.[374]

Más recientemente, la Secretaría de la OMC ha elaborado una estrategia de divulgación que comprende diversas actividades encaminadas a proporcionar información, entablar diálogos y escuchar las expectativas y preocupaciones de los representantes de la sociedad civil. Las sesiones periódicas de información a las ONG se celebran ahora en la Sede de la OMC y no fuera de ella, como ocurría anteriormente; la disponibilidad en línea de los documentos del GATT y la OMC es automática; y la sección del sitio Web de la OMC dedicada a las ONG sigue facilitando estadísticas e información de interés especial para esas organizaciones. El Director General informa a las ONG y se mantiene regularmente en relación con ellas, tanto en Ginebra como en el extranjero, y dialoga en línea con el público a través de Internet. En los últimos años, la Secretaría de la OMC ha puesto en marcha un programa de divulgación regional para representantes de la sociedad civil de los países en desarrollo. Asimismo, ha comenzado a hacer participar a los presidentes de los órganos de la OMC y a otros expertos en sesiones de información de carácter más técnico y sobre cuestiones específicas.

La Secretaría ha comenzado recientemente a aplicar un enfoque amplio y activo para hacer que los parlamentarios estén informados del trabajo de la OMC y participen en él, lo que supone un reconocimiento de la importante función que ejercen en el sistema multilateral de comercio. En su calidad de representantes legítimos de sus electores y por su deber de rendirles cuentas, pueden desempeñar un papel fundamental para sensibilizar acerca de cuestiones de comercio internacional y debatir al respecto con conocimiento de causa. El programa de divulgación dirigido a los parlamentarios también consta de actos regionales para fomentar la comprensión del sistema multilateral de comercio por este importante grupo.

En general, éstas y otras medidas, como la celebración de simposios y seminarios a menor escala, inciden en el funcionamiento cotidiano de la OMC. Si el compromiso gradual pero constante con la transparencia asumido desde 1995 ha hecho más accesible a la OMC, las iniciativas recientes hacen creciente hincapié en las actividades de divulgación y en el diálogo. Esta estrategia quizá no arroje frutos de inmediato, pero con el tiempo llevará la relación de la OMC con la sociedad civil a un nivel nuevo y más productivo.

vi) Escritos amicus curiae y solución de diferencias

El Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC (ESD) no contiene ninguna disposición explícita acerca de la presentación de escritos por parte de las ONG, aunque los grupos especiales tienen derecho a "recabar información y asesoramiento técnico de cualquier persona o entidad que estime[n] conveniente"[375] en relación con un asunto concreto.

En los párrafos siguientes nos centraremos en un par de ejemplos para ver cómo las ONG han tratado de influir en el proceso de solución de diferencias, y en qué medida sus esfuerzos han provocado un cambio en el funcionamiento del proceso. Además, destacaremos algunas de las iniciativas más recientes para conferir cierta transparencia a este proceso.

Como se ha dicho antes, la resolución de 1991 sobre el asunto *Estados Unidos - Restricciones a la importación de atún* puso al GATT en el punto de mira de varias ONG ecologistas. A mediados de 1997, dos

[374] En abril de 2007 la Secretaría de la OMC publicó un resumen del Foro Público celebrado en 2006.

[375] Párrafo 1 del artículo 13 del ESD.

ONG enviaron escritos *amicus curiae* al Grupo Especial de la OMC que examinaba el asunto *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón* ("*Camarones-tortugas*").[376] Dos meses después, en septiembre de 1997, el grupo especial informó a las partes de que no tendría en cuenta los escritos, porque en virtud de las normas del ESD de la OMC no estaba facultado para hacerlo. Cuando el Gobierno de los Estados Unidos apeló contra la decisión del Grupo Especial en relación con el alcance de las excepciones generales del GATT, apeló también contra la resolución del Grupo Especial de que no estaba facultado para examinar los escritos presentados por las ONG. Además, las ONG trataron de presentar sus argumentos jurídicos sobre el asunto adjuntando sus escritos a la comunicación de los Estados Unidos. En agosto de 1998, el Órgano de Apelación emitió una resolución preliminar en la que afirmaba que aceptaría los escritos de las ONG adjuntados a la comunicación de los Estados Unidos, y que había aceptado un escrito revisado que le había presentado directamente una de estas organizaciones. Durante el asunto quedó claro que los miembros del Órgano de Apelación habían leído los escritos, aunque en última instancia el Órgano de Apelación afirmó que se había centrado en los argumentos formulados por los Estados Unidos en la parte principal de su comunicación. Además, en octubre de 1998 el Órgano de Apelación revocó una resolución de rango inferior en relación con la potestad de un grupo especial para examinar escritos *amicus curiae*. Aunque exponía que las ONG no tienen "derecho" a que se examinen sus escritos, la facultad de un grupo especial, de conformidad con el ESD, "de recabar información y asesoramiento técnico de cualquier persona o entidad que estime conveniente"[377] comportaba la facultad de recibir escritos de ONG aunque no los hubiera solicitado. Esta decisión fue muy significativa, porque establecía que tanto los grupos especiales como el Órgano de Apelación están facultados para aceptar escritos *amicus curiae*, y resultó polémica para muchos gobiernos, que la consideraron incompatible con el Acuerdo sobre la OMC en la medida en que socavaba la naturaleza intergubernamental de la Organización y daba a las ONG más derechos que a los Miembros de la OMC que no fueran parte en el asunto.

En 2000, en el asunto *Comunidades Europeas - Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto*, cuatro ONG presentaron escritos en una fase temprana del procedimiento del Grupo Especial.[378] Posteriormente, la parte demandada, es decir, las CE, adjuntó dos escritos a su comunicación. Después de ello, el grupo especial, sin aducir ningún motivo, anunció que examinaría los dos escritos adjuntos, pero no los demás. A raíz de la reclamación subsiguiente del Canadá, el Órgano de Apelación reconoció que era probable que recibiera escritos de las ONG y, después de consultar a las partes, estableció un procedimiento *ad hoc* para examinar los escritos presentados por personas o grupos privados, en virtud del cual los peticionarios debían solicitar autorización para presentar un escrito. En la solicitud se debía contestar a varias preguntas, como los objetivos y la financiación del solicitante, y demostrar que el escrito no constituiría una repetición de lo que ya hubieran comunicado los gobiernos. La adopción de este procedimiento por el Órgano de Apelación sorprendió a los gobiernos y, en una reunión especial del Consejo General de la OMC convocada para tratar esta cuestión, muchos Miembros criticaron al Órgano de Apelación por socavar la función de los gobiernos de legislar los procedimientos de diferencias y se mostraron contrarios al concepto de los escritos *amicus curiae*. Poco después, el Órgano de Apelación rechazó la totalidad de las 17 solicitudes de autorización de presentar un escrito. En respuesta a ese rechazo, varias ONG publicaron un comunicado de prensa crítico[379] en el que lamentaban que no se hubiera aducido razón alguna para justificarlo.

En enero de 2006 se habían presentado 53 escritos *amicus curiae* a los grupos especiales, el Órgano de Apelación y los grupos especiales sobre el cumplimiento establecidos con arreglo al párrafo 5 del artículo 21 del ESD. Estos dos ejemplos ilustran cómo el activismo de las ONG ha sido fundamental, al menos

376 *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*, informe del Grupo Especial, WT/DS58/R (15 de mayo de 1998). Este asunto comportaba una reclamación formulada por la India, Malasia, el Pakistán, y Tailandia acerca de la prohibición impuesta por los Estados Unidos a la importación de camarones de países que no habían obtenido de los Estados Unidos la certificación de que habían adoptado medidas suficientes para evitar la matanza de las tortugas marinas amenazadas por la pesca con redes de arrastre camaroneras.

377 Párrafo 1 del artículo 13 del ESD.

378 *Comunidades Europeas - Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto*, informe del Grupo Especial, WT/DS135/R (18 de septiembre de 2000).

379 Comunicado de prensa: *The Center for International Environmental Law, "A Court without Friends? One Year After Seattle, the WTO Slams the Door on NGOs"* (22 de noviembre de 2000).

hasta cierto punto, para aclarar que los escritos *amicus curiae* no están jurídicamente excluidos del procedimiento de solución de diferencias de la OMC. Naturalmente, ello no equivale a un derecho a que se tengan en cuenta los argumentos de las ONG, a pesar de lo cual varias de ellas han decidido presentar escritos *amicus curiae*, y en ocasiones han sido alentadas a hacerlo por Miembros de la OMC que eran partes en un asunto. Con todo, Durling y Harbin (2005) afirman que la primera década de existencia de la OMC revela que los escritos *amicus curiae* no se han convertido en un rasgo relevante del sistema de solución de diferencias de la OMC, y que los temores iniciales acerca de la proliferación e influencia de estos escritos no se han hecho realidad. Actualmente hay pocos indicios de que los Miembros de la OMC puedan llegar a un acuerdo sobre la modificación de una disposición específica que incorpore dicha práctica a la normativa de la OMC, pero tampoco cabe duda de que la experiencia ha sentado un importante precedente para la presentación de escritos *amicus curiae* en el futuro.[380]

Como se ha dicho anteriormente, varios observadores externos y algunos Miembros de la OMC han abogado por una mayor transparencia del procedimiento de solución de diferencias, contemplando por ejemplo la posibilidad de abrir los procedimientos de los grupos especiales a otros Miembros de la OMC y al público en general. A petición de las partes en las diferencias "*Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE - Hormonas*" (*Estados Unidos - Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE - Hormonas*, DS320; *Canadá - Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE - Hormonas*, DS321), los grupos especiales acordaron abrir sus procedimientos a las partes y a expertos científicos los días 27 y 28 de septiembre de 2006 y a las partes los días 2 y 3 de octubre de 2006, para que los Miembros de la OMC y el público en general pudieran asistir.[381] Se habilitó una sala especial para los espectadores y se pusieron unos 200 asientos a disposición del público en general, incluidos periodistas, ONG y observadores de la OMC, que pudieron asistir en directo al procedimiento de los grupos especiales de solución de diferencias en el asunto "Hormonas" en la sede de la OMC en Ginebra mediante su retransmisión por circuito cerrado. Aunque este experimento no constituyó un precedente para los demás grupos especiales y se debe a una decisión del Grupo Especial a petición conjunta de las partes, representa con todo una iniciativa importante para incrementar el grado de transparencia en la OMC. No obstante, pese a los muy notables preparativos logísticos y organizativos que exigió esta iniciativa, en ningún momento las retransmisiones por circuito cerrado contaron con más de 33 espectadores del público en general, la mayoría de ellos procedente de universidades y escuelas.

vii) Influencia de las ONG en el proceso legislativo de la OMC

Hemos mencionado anteriormente la creciente confianza de las ONG por lo que respecta a la prestación de asesoramiento técnico y sobre políticas a los Miembros de la OMC. Por supuesto, el ejercicio de presiones no es un fenómeno nuevo en el contexto del sistema multilateral de comercio, como demostraron la pronta participación de la Cámara de Comercio Internacional (CCI) en el GATT y el papel que desempeñó el sector de los servicios en la Ronda Uruguay. Igualmente, otras organizaciones empresariales han estado estrechamente asociadas a las posiciones negociadoras de sus respectivos países anfitriones y han desempeñado un papel importante en la consecución de resultados sustantivos en la OMC. No obstante, aunque el sector privado ha sido frecuentemente capaz de influir sobre las posiciones negociadoras a nivel interno o incluso en calidad de miembro de delegaciones de países desarrollados, la influencia de la mayor parte de las demás ONG ha sido esporádica hasta hace poco. Durante la década anterior, un número creciente de países recurrió a ONG especializadas, a menudo debido a una verdadera falta de recursos, en busca de asistencia para la realización de investigaciones y la preparación de posiciones de negociación sobre cuestiones de especial interés para ellos. En el contexto del sistema multilateral de comercio cabe destacar tres ejemplos en las esferas de la propiedad intelectual, las subvenciones al algodón y a la pesca, respectivamente.

[380] En las negociaciones actuales sobre el ESD, los Estados Unidos han presentado dos propuestas sobre los escritos *amicus curiae*. Véanse los documentos TN/DS/W/13 (22 de agosto de 2002) y TN/DS/W/46 (11 de febrero de 2003).

[381] Era la segunda vez en que se organizaban audiencias públicas en este asunto. La primera fue en septiembre de 2005, con ocasión de la primera reunión sustantiva conjunta de los grupos especiales con las partes.

Acceso a los medicamentos

El 14 de noviembre de 2001, los Miembros de la OMC adoptaron la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, que contiene importantes aclaraciones acerca de la flexibilidad del Acuerdo sobre los ADPIC a efectos de promoción de la salud pública, en particular el acceso a los medicamentos. En la Declaración se identifica también una cuestión acerca de la cual el Acuerdo sobre los ADPIC no ofrece la suficiente flexibilidad y se hace un llamamiento a hallar una solución. El 6 de diciembre de 2005, los Miembros de la OMC acordaron modificar el Acuerdo sobre los ADPIC para darle una mayor flexibilidad a este respecto. En virtud de esa Decisión, una "exención" adoptada el 30 de agosto de 2003 se convierte en una enmienda permanente del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC). Dicha exención facilitaba a los países más pobres la obtención de versiones genéricas de medicamentos patentados, menos costosas, haciendo caso omiso de una disposición del Acuerdo sobre los ADPIC que podía obstaculizar las exportaciones de productos farmacéuticos fabricados al amparo de licencias obligatorias a los países que no tenían capacidad para fabricarlos por sí mismos. En la presente sección no se puede analizar con mayor detenimiento el mecanismo consagrado en virtud de la mencionada Decisión. Lo que sí queremos señalar es que el debate sobre el acceso a los medicamentos ilustra el éxito de una alianza entre un gran grupo de países en desarrollo y determinadas entidades de la sociedad civil para situar una cuestión en el centro del programa de la OMC.

Aunque los países en desarrollo no siempre siguen los consejos de los grupos de la sociedad civil, estos últimos les han aportado conocimientos técnicos, por ejemplo en forma de contribución específica a la redacción de las propuestas, así como asesoramiento jurídico especializado, al tiempo que elaboraban una campaña pública que, según se reconoce ampliamente, dio un importante impulso a este problema en la opinión pública y entre los responsables de la adopción de decisiones políticas. Estas fuerzas combinadas, a las que hay que sumar la alianza entre los países en desarrollo y las ONG, tuvieron que hacer frente a un poderoso adversario, en la medida en que su actuación afectaba a la industria farmacéutica de investigación, por lo que la adopción de la Declaración de 2001 y las Decisiones de 2003 y 2005 resulta especialmente destacable y atestigua la contribución sustantiva que realizaron varios grupos de la sociedad civil en un ámbito específico.

Subvenciones al algodón

La segunda cuestión que ha ilustrado la relación cada vez más estrecha entre las delegaciones de la OMC y las ONG atañe al algodón. En 2003, cuatro países pobres exportadores de algodón del África Central y Occidental (Benin, Burkina Faso, el Chad y Malí) exigieron que la eliminación de las subvenciones al algodón formara parte de las negociaciones de la OMC sobre la agricultura. Esa cuestión cobró relevancia en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en septiembre de 2003 en Cancún, durante la cual varias ONG llevaron a cabo una campaña de gran notoriedad para llamar la atención sobre las dificultades de los países en desarrollo productores de algodón.[382] De manera análoga a lo que había ocurrido con el acceso a los medicamentos, varias ONG prestaron asistencia a quienes la solicitaron aportándoles conocimientos técnicos y asesoramiento sobre políticas, por ejemplo mediante la redacción de propuestas específicas para las negociaciones sobre la agricultura, y lograron mantener viva una campaña pública que ha hecho que esta cuestión esté permanentemente en el primer plano de la Ronda de Doha. Y, al igual que en el caso del acceso a los medicamentos, las ONG colmaron un vacío muy específico aportando su contribución, en forma de investigaciones sustantivas y asesoramiento sobre políticas, a países en desarrollo afectados que habrían tenido muchas dificultades para recabarlos por sí solos.

Subvenciones a la pesca

La contribución de las ONG en el contexto de los debates que se celebran en la OMC sobre las subvenciones a la pesca difiere ligeramente de los dos ejemplos anteriores por varias razones. En primer

382 Véase Baffes (2005).

lugar, la contribución de las ONG que intervinieron más activamente revistió la forma de propuestas y documentos analíticos presentados en simposios públicos y otros foros similares de composición abierta (algunos copatrocinados por organizaciones intergubernamentales internacionales). Por consiguiente, estas ONG no han trabajado por intermedio de ningún país o países concretos, sino que han asumido una función activa en calidad de partes interesadas que, al aportar sus contribuciones intelectuales y sus ideas al debate sobre las subvenciones a la pesca, trataban de influir en las negociaciones para alcanzar lo que a su modo de ver era un resultado positivo desde el punto de vista ambiental. En segundo lugar, este debate no es una cuestión que oponga al Norte y el Sur de la misma forma que ocurría con el acceso a los medicamentos y las subvenciones al algodón, puesto que en los dos bandos enfrentados en el debate hay tanto países desarrollados como países en desarrollo. En tercer lugar, las ONG ecologistas tienen una experiencia considerable en cuestiones pesqueras, pues llevan mucho tiempo promoviendo en todo el mundo políticas y prácticas de pesca inocuas para el medio ambiente. Específicamente en relación con las subvenciones a la pesca, llevan casi un decenio colaborando con gobiernos, organizaciones internacionales y otras entidades, con objeto de alentar a los Miembros de la OMC a que adopten nuevas normas internacionales vinculantes sobre las subvenciones a la pesca, haciendo especial hincapié en erradicar aquellas que contribuyen a la pesca excesiva.

Todos estos ejemplos ilustran de qué manera las aportaciones externas pueden influir en el programa legislativo de la OMC. En los dos primeros casos, las ONG proporcionaron a los gobiernos de los países en desarrollo unos recursos intelectuales y un asesoramiento sobre políticas a los que de otro modo no habrían tenido acceso, y ayudaron a dichos países a llevar a cabo campañas públicas sumamente eficaces, con objeto de sensibilizar a un público más amplio. Un elemento que explica en gran medida el éxito de la relación entre las ONG y los países en desarrollo en ambos contextos es sin duda la determinación de las primeras por permanecer profundamente involucradas y dedicar grandes recursos a estas cuestiones a lo largo de un dilatado período de tiempo. Puede decirse que, al menos en lo referente a las cuestiones del acceso a los medicamentos y el algodón, la participación de las ONG ayudó a los países en desarrollo a defender su margen de actuación en materia de políticas, y quizás incluso a ampliarlo. En el caso de las subvenciones a la pesca, la participación de larga data de las ONG en cuestiones relacionadas con dichas subvenciones ha llevado a estos grupos a asumir una función activa, aportando directamente sus contribuciones intelectuales al debate en foros paralelos, sin trabajar por intermedio de un país o países determinados.

En otras esferas como la agricultura y la seguridad alimentaria, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, las ONG han aportado información general, organizado seminarios y prestado ayuda de otro tipo a delegaciones de varios países en desarrollo.

viii) Observaciones finales

En la década pasada se ha producido un cambio notable en la forma en que la OMC interactúa con la sociedad civil. Este cambio afecta no sólo a la interacción práctica entre la Secretaría y los Miembros de la OMC, por una parte, y las ONG, por otra, sino también a la percepción que de sí mismas tienen las ONG en relación con el sistema multilateral de comercio.

Se ha pasado de una interacción OMC-ONG inestable, unidimensional, orientada principalmente a los procesos y centrada esencialmente en el acceso a la información, a otra más sustantiva, lo que constituye además un indicio de la confianza creciente que prevalece en la relación de trabajo entre las partes interesadas. Aunque la OMC sigue siendo una organización intergubernamental, algunas ONG han asumido una función de promoción con miras a influir en el programa. Las dudas y recelos iniciales de la mayoría de los Miembros con respecto a la función de las ONG han dado paso a una relación más constructiva, que frecuentemente se manifiesta en forma de intensificación de la cooperación sustantiva. Puede decirse que, gracias a una cooperación bilateral más estrecha con las delegaciones, las ONG han logrado influir en el programa sustantivo de la OMC con mayor eficacia de la que habría sido posible a través de los canales institucionales establecidos, en particular por intermedio de la Secretaría de la OMC.

Esta sección se ha centrado esencialmente en las aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil y en la interacción con las organizaciones que han optado por un enfoque constructivo en relación con la OMC. Muchas de ellas, por ejemplo las asociaciones industriales y empresariales, suelen ser partidarias del sistema multilateral de comercio. Reconocen los objetivos y actividades de la OMC y por lo general esperan que las negociaciones comerciales en curso tengan un resultado ambicioso. Otras siguen mostrándose críticas con el sistema multilateral de comercio, pero han optado por participar activamente en él para modificarlo. Ciertas organizaciones siguen abogando por la abolición del sistema multilateral de comercio, y en líneas generales han rechazado cualquier tipo de diálogo. Aunque todas estas organizaciones están normalmente acreditadas para asistir a las Conferencias Ministeriales de la OMC, la Secretaría de la OMC y los Miembros colaboran de manera regular con los dos primeros tipos de ONG.

Desde un punto de vista institucional, el compromiso de continuar trabajando en pro de un diálogo más constructivo con la sociedad civil sigue siendo sólido. Como se ha explicado anteriormente, la evolución de esta relación es más producto de la práctica que de determinados cambios en los procedimientos o de la concesión de derechos específicos. Para las ONG que desearían tener un rango más formal en el interior de la OMC, esto puede resultar desalentador. Es, sin embargo, dudoso que asignar una función formal en el seno de la OMC a la mayor parte de las ONG que tratan de manera regular con esta Organización y sus Miembros potenciaría su función de promoción, en comparación con el nivel de influencia de que algunas gozan a través de canales distintos. Es obvio que las prácticas actuales de interacción de la OMC con las ONG van mucho más allá de lo que los Miembros podrían acordar formalmente por consenso, y están tan sólidamente ancladas en la cultura de la OMC que plantear una vuelta atrás resultaría muy controvertido. El desafío desde el punto de vista organizativo consiste en velar por que esta relación siga evolucionando en un clima de confianza mutua. Para ello será necesario que todas las partes den muestra de visión de futuro y de responsabilidad.

7. LA PROFUNDIZACIÓN DEL PROGRAMA MULTILATERAL

Una de las cuestiones fundamentales a las que ha tenido que enfrentarse el sistema multilateral de comercio a lo largo de los años es su ámbito de competencia. A menudo, cuestiones relacionadas con el alcance que deben tener las normas multilaterales y con la conveniencia de que incluyan determinadas áreas han suscitado grandes diferencias entre los gobiernos. A veces, la cuestión se ha planteado partiendo de la distinción entre políticas "en la frontera" y "tras la frontera". Las políticas "tras la frontera" o medidas internas (como las denominaremos en adelante) se distinguen de las medidas en la frontera en que se aplican en el interior de los países, y no en la frontera. Sin embargo, en realidad tanto unas como otras afectan en cierta medida a las condiciones de competencia entre los suministros y los proveedores nacionales y extranjeros, y por tanto afectan al comercio. El análisis que exponemos a continuación se centra en lo que desde una perspectiva conceptual y sistémica puede decirse sobre la inclusión de determinadas áreas en el programa del GATT/OMC o su exclusión de él.

La configuración del programa multilateral de comercio puede tener importantes consecuencias sistémicas, ya que condiciona cómo se percibe la legitimidad del sistema multilateral de comercio, así como su eficacia y viabilidad. La falta de coherencia entre la cooperación internacional en cuestiones comerciales y la cooperación en otras políticas puede dar lugar a ineficiencias en todos los ámbitos. Por otra parte, desarrollar el programa multilateral de comercio incluyendo en él muchos tipos diferentes de medidas internas puede sobrecargarlo y dificultar el cumplimiento de su función. El sistema multilateral de comercio no está aislado y no puede verse por separado de las demás esferas de políticas. Sin embargo, es difícil imaginar un foro de cooperación único que abarque todas esas esferas.

La forma y el alcance exactos del sistema multilateral de comercio son fruto de un proceso político. Además, no hay un marco conceptual y teórico bien definido que permita analizar las ventajas o desventajas de un programa determinado. Estas dos razones -el papel de la política y el hecho de que no haya un marco de referencia analítico global- hacen que no sea posible prever cómo evolucionará o cómo debería evolucionar el programa. En la presente sección examinaremos una serie de factores que pueden haber afectado a la evolución del programa en el pasado y que podrían afectar a su evolución

futura. Aunque la inclusión de esos factores en el análisis puede atemperar las opiniones sobre lo que debería abarcar el programa, no nos permite prever cómo se configurará dicho programa en el futuro. Este escepticismo por lo que respecta a la posibilidad de predecir o prescribir el programa multilateral de comercio es común a gran parte de los trabajos publicados sobre el tema.[383]

a) Las medidas internas en el contexto de la cooperación comercial

Inicialmente, las medidas internas se incluyeron en el programa del GATT por el temor de que pudiesen servir para eludir concesiones realizadas en negociaciones sobre acceso a los mercados. Las negociaciones comerciales en los principios del GATT se centraban en la reducción de los obstáculos al comercio en forma de medidas en la frontera, como los aranceles. El artículo III (trato nacional) y el artículo XX (excepciones generales) eran las principales disposiciones del texto inicial del GATT pertinentes al respecto.[384] Con el tiempo, el GATT, y luego la OMC, se fueron preocupando más de las medidas internas que pueden afectar a las condiciones de competencia entre los suministros y los proveedores nacionales y extranjeros de mercancías y servicios, de modo que las medidas internas se han ido integrando cada vez más en el programa multilateral de comercio.

Uno de los motivos de esta evolución es que los Miembros consideraron que los artículos III y XX eran insuficientes para luchar contra la elusión de los compromisos de acceso a los mercados -en otras palabras, no bastaban para preservar el valor de los compromisos de acceso a los mercados vigentes-. Se elaboraron disposiciones más estrictas o más claras para proteger dichos compromisos. Esta motivación se refleja sobre todo en algunos Acuerdos de la Ronda de Tokio, en particular el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y partes del Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio[385], así como en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Ronda Uruguay.

Las medidas internas destinadas a preservar derechos adquiridos en materia de acceso a los mercados pueden tener por objeto evitar la discriminación explícita, como sería el caso de las disposiciones sobre subvenciones o contratación pública. También pueden afectar a medidas que incluyen elementos de discriminación *de facto*, en las que supuestamente el objetivo subyacente en la medida no es directamente discriminar, sino alcanzar un determinado objetivo de política general. Las normas que persiguen los objetivos abarcados por el artículo XX del GATT o el artículo XIV del AGCS son ejemplos de normas internas incluidas en esta categoría.

Un segundo factor que explica la ampliación y profundización del programa relativo a las medidas internas tiene que ver con la idea de que el acceso a los mercados está intrínsecamente relacionado con las condiciones de competencia que se dan en los mercados afectados. La atención prestada a las medidas que modifican las condiciones de competencia ha ido influyendo cada vez más en la configuración del sistema multilateral de comercio. En este contexto, lo que se pretende no es proteger el nivel de acceso a los mercados, sino más bien promover nuevas oportunidades de mercado. Varios aspectos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios ejemplifican claramente este tipo de enfoque. Otro tanto cabe decir del Acuerdo sobre los ADPIC, y podría aplicarse, por ejemplo, a las normas sobre competencia.

Más allá de la distinción entre la preservación del acervo -esto es, la protección de los derechos adquiridos en un mercado- y el intento de ampliar esos derechos, las dos categorías definidas *supra* tienen mucho en común y en todo caso se solapan. Ambas categorías abarcan medidas que suponen una discriminación *de jure* y *de facto*. El motivo del solapamiento es que las medidas internas, independientemente de su motivación, afectan en cierta medida a las condiciones de competencia en un mercado. Afectan al tipo de acceso y/o al entorno operacional de los proveedores y los suministros de mercancías y servicios.

383 Véase, por ejemplo, Howse (2002) y Jackson (2002).

384 Véase el análisis que se hace de este asunto en la Sección C.

385 Cabe señalar que preocupaciones similares a propósito de la elusión llevaron a concluir acuerdos relativos a medidas en la frontera, como los de valoración en aduana, licencias de importación y derechos antidumping y compensatorios.

Ante esta realidad, las nociones de "relación con el comercio" o "especificidad" pueden ser útiles para identificar qué medidas internas deben ser objeto de negociación en la OMC. Se supone que mientras más pueda afectar una medida interna a las posiciones competitivas relativas de los proveedores y los suministros extranjeros y nacionales de mercancías y servicios, más motivos hay para someter dicha medida a disciplinas en el marco de la OMC. Maskus (2002) analiza los trabajos empíricos sobre este tema y, a partir de esa base, sugiere una clasificación de las medidas internas en función de su repercusión en el comercio.[386] Sin embargo, los estudios analizados no comparan directamente la repercusión en el comercio de los diversos tipos de medidas internas, y es posible que los datos y las metodologías actuales no permitan ese tipo de comparación directa. Por tanto, los economistas sólo pueden ofrecer una idea bastante imperfecta del grado relativo de "relación con el comercio" de las diferentes medidas internas. Y, lo que es más importante, el concepto de relación con el comercio sólo indica el grado en el que las medidas internas pueden afectar a las corrientes comerciales, y no da ninguna indicación sobre la pertinencia de las medidas para los objetivos de las políticas internas y por tanto para el aumento del bienestar. Evidentemente, corresponde a los gobiernos determinar si la relación con el comercio es un criterio útil a la hora de decidir qué medidas internas pueden ser objeto de negociación en la OMC.

En cuanto a la especificidad, cabe considerar que las medidas que se centran en un grupo concreto de proveedores o consumidores distorsionan más que las medidas de aplicación general, y por tanto merecen más atención en la OMC. Por ejemplo, el Informe Spaak, que fue el precursor del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (el Tratado de Roma), distinguía entre "distorsiones específicas" y "distorsiones generales", y abogaba por actuar de manera concertada en respuesta a las primeras (Sapir, 1995). En el Informe Spaak, las medidas específicas eran las que reportaban ventajas o desventajas a ramas de actividad concretas. Análogamente, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC establece disciplinas sobre subvenciones basándose en un criterio de especificidad. Sin embargo, una vez más, la especificidad no ha sido objeto de estudios empíricos ni teóricos sistemáticos como criterio para determinar el grado de relación con el comercio, y el análisis económico tampoco ofrece una orientación clara.

La dificultad de establecer criterios objetivos *ex ante* para controlar el sistema multilateral de comercio en lo que se refiere a las negociaciones sobre medidas internas se ve complicada por otra consideración: en ocasiones, los gobiernos tal vez deseen vincular cuestiones que no tienen ninguna relación con el acceso a los mercados o con consideraciones relacionadas con la competencia. En la esfera de las relaciones internacionales, la interacción se produce en numerosas dimensiones. Aun cuando esas dimensiones no sean directamente interdependientes -por ejemplo, la política comercial y las preocupaciones relacionadas con la seguridad-, una negociación puede relacionar ámbitos diferentes. Al intercambiar concesiones en diferentes ámbitos de políticas, dos países pueden cooperar en situaciones en las que, de otro modo, no habría margen para que ambas partes obtuvieran beneficios. La posibilidad de vincular asuntos de diferentes órdenes se ha planteado, por ejemplo, en relación con los problemas ambientales globales y el comercio, como se indica *infra*.

Un posible inconveniente de combinar negociaciones sobre medidas en la frontera y medidas internas no relacionadas con ellas es que cuando las negociaciones ganan en complejidad el cálculo de los costos y beneficios de la cooperación internacional para las partes también abarca varias dimensiones y pierde precisión. Ello se debe, en parte, a que las negociaciones sobre medidas internas entrañan a menudo la armonización de las normas correspondientes a nivel internacional. La armonización puede facilitar las transacciones y los entendimientos internacionales, pero también puede tener sus desventajas cuando los objetivos de política general y las medidas adecuadas para lograrlos difieren de un país a otro. Factores específicos de cada país, como la cultura, el clima, la ideología, las tradiciones normativas y el nivel de desarrollo cobran importancia.[387] Es más probable que las cuestiones relacionadas con la distribución entre unas jurisdicciones y otras se planteen en el contexto de negociaciones sobre medidas internas, ya que la adopción y/o armonización de normas

386 Maskus llega a la conclusión de que las pruebas empíricas de la existencia de un efecto positivo en el comercio son más sólidas en el caso de los derechos de propiedad intelectual que en el caso de las medidas ambientales.

387 Véase igualmente Howse (2002) sobre este asunto.

puede entrañar costos para algunas partes.[388] Para que la cooperación elimine dilemas de prisionero y facilite la obtención de resultados beneficiosos para todas las partes – en otras palabras, si lo que se quiere es aumentar el bienestar mundial –, cuando los compromisos relativos al establecimiento de normas tienen repercusiones negativas para algunas partes en términos de distribución, hace falta algo más para garantizar la viabilidad de la cooperación. Las situaciones beneficiosas a nivel mundial que conllevan relaciones con ganadores y perdedores entre las partes a escala individual pueden ser viables si se compensa de alguna manera a quienes salen perdiendo. Esta compensación puede consistir en una transferencia o basarse en elementos no relacionados directamente con el comercio, o bien puede encontrarse un equilibrio directamente en el marco de un paquete surgido de las negociaciones comerciales.

Más en general, los efectos de bienestar de las negociaciones sobre medidas internas pueden no ser tan directos como en el caso de las negociaciones sobre medidas en la frontera. En particular, las posiciones defendidas por las ramas de producción exportadoras no tienen por qué ser las más convenientes para el país exportador en sí mismo.[389] Se ha demostrado, por ejemplo, que las normas, cuando tienen por objeto subsanar asimetrías de información en determinadas categorías de productos, tienden a ser excesivamente laxas en el país que produce y exporta el producto.[390]

Uno de los riesgos que plantean las negociaciones complejas es que algunos interlocutores se sientan decepcionados por el resultado cuando tengan la posibilidad de hacer una valoración global, que incluya los resultados reales. En ese caso, las negociaciones futuras pueden ser aún más complejas si los participantes desean recuperar lo que creen que no obtuvieron en negociaciones anteriores. Por otro lado, el valor de los resultados negociados también puede cambiar a lo largo del tiempo. Con el crecimiento económico y los cambios en la escala de competitividad, pueden cambiar los beneficios que los países extraen de determinadas normas internacionales. Los beneficios de las normas internacionales sobre propiedad intelectual, por ejemplo, serán mayores para un país que deje de ser importador neto y pase a ser exportador neto de productos que requieren una gran aportación en investigación y desarrollo, o cuando tenga más posibilidades de atraer inversiones que hagan mucho uso de alta tecnología.

Naturalmente, una cuestión es entablar o no negociaciones internacionales sobre medidas internas, y otra distinta la elección del foro. La exposición precedente parte de la base de que las negociaciones tendrían lugar en la OMC. Sin embargo, muchos tipos de medidas internas se negocian en foros internacionales diferentes, a menudo – aunque no siempre – en organizaciones internacionales especializadas. Las normas sobre seguridad alimentaria se negocian en la Comisión del Codex Alimentarius, las normas laborales en la Organización Internacional del Trabajo, y las normas ambientales en el contexto de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). Por consiguiente, para incluir medidas internas en el sistema multilateral de comercio es preciso definir la relación entre el Acuerdo sobre la OMC y otros acuerdos y organismos de normalización pertinentes. Una vez más, no hay un marco conceptual para determinar una estructura internacional idónea o un reparto deseable de temas entre instituciones. Como veremos, son muchas las consideraciones que hay que tener en cuenta en relación con este asunto.

A continuación examinaremos en mayor detalle varias esferas de políticas que han sido objeto de debate en el contexto del GATT o la OMC. Entre ellas están la política de competencia, las normas laborales, las normas que definen los productos, las medidas sanitarias y fitosanitarias, los derechos de propiedad intelectual y la protección del medio ambiente. No se trata en modo alguno de una lista exhaustiva de medidas internas, sino de un ejemplo de cómo han evolucionado las negociaciones sobre las medidas internas en el sistema multilateral de comercio y cómo pueden haber afectado a los resultados los diversos factores a que se ha hecho referencia en esta introducción.

388 En este contexto, por costos se entiende la reducción del bienestar económico. Véase Bagwell y Staiger (2004) para un análisis de los costos en términos de soberanía nacional condicionada por acuerdos internacionales.

389 Véase Howse (2002) en relación con el papel de los intereses de exportación en el caso de los Estados Unidos durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, Hoekman y Saggi (2004) sobre el papel de las políticas de promoción de las exportaciones en los intentos por incluir la política de competencia en el programa de trabajo de la OMC, y Maskus (2002) sobre la importancia de los intereses exportadores estadounidenses en las negociaciones sobre los derechos de propiedad intelectual.

390 Véase Sturm (2006).

b) La evolución del programa comercial: de la OIC a la OMC

i) Competencia y política laboral en la Carta de La Habana

El medio ambiente, el trabajo, la política de competencia y la protección de la propiedad intelectual han desempeñado a lo largo del tiempo papeles diferentes en las negociaciones comerciales y en la cooperación comercial. La Carta de La Habana, concebida en los años cuarenta, hacía referencia explícita al trabajo y la política de competencia. En relación con el trabajo, el artículo 7 de la Carta de La Habana establecía lo siguiente:

> "1. Los Miembros reconocen que las medidas relativas al empleo deben tener plenamente en cuenta los derechos de los trabajadores, conforme a las declaraciones, convenciones y convenios intergubernamentales. Reconocen también que todos los países tienen un interés común en el logro y mantenimiento de normas de trabajo equitativas en relación con la productividad y, por consiguiente, en el mejoramiento de los salarios y de las condiciones de trabajo en la medida en que lo pueda permitir la productividad. Los Miembros reconocen que las condiciones inequitativas de trabajo, especialmente en la producción destinada a la exportación, crean dificultades en el comercio internacional y, por consiguiente, cada Miembro adoptará cualesquiera medidas que sean apropiadas y factibles para hacer desaparecer tales condiciones dentro de su territorio.
>
> 2. Los Miembros que lo sean también de la Organización Internacional del Trabajo, cooperarán con esa Organización para dar efectividad a este compromiso."

La Carta de La Habana también incluía todo un capítulo, el Capítulo V, sobre las prácticas comerciales restrictivas, en el que se solicitaba a los Miembros que vigilasen las prácticas contrarias a la competencia que tuviesen alcance internacional.[391] La Carta exigía a sus miembros que actuasen contra los comportamientos contrarios a la competencia que afectasen al comercio, si bien no incluía ninguna obligación general de adoptar leyes de defensa de la competencia. La Carta de La Habana también preveía cierta cooperación intergubernamental en materia de política de competencia.

Sin embargo, como hemos señalado anteriormente, la ratificación de la Carta de La Habana de 1947 tropezó con dificultades en algunos parlamentos nacionales, y no llegó a adoptarse. Lo que se mantuvo de la Carta fue el Capítulo IV, sobre el comercio de mercancías, que se conoció con las siglas GATT.

Las referencias a los derechos de propiedad intelectual y al medio ambiente incluidas en la Carta de La Habana eran escasas. El artículo 21 establecía que los Miembros no impedirían la importación de las cantidades mínimas de un producto que fuesen necesarias para obtener y mantener patentes, marcas de fábrica, derechos de propiedad intelectual u otros derechos similares, conforme a las leyes sobre propiedad industrial o intelectual. El artículo 70 preveía flexibilidad en los convenios reguladores sobre productos básicos que se refiriesen sólo a la conservación de recursos naturales extinguibles, y el artículo 45 hacía referencia a la conservación de recursos naturales extinguibles. Disposiciones similares a éstas se introdujeron en las normas sobre excepciones generales que figuran en el artículo XX del GATT.

Ciertamente, el enfoque adoptado en el texto del GATT para regular el uso de medidas internas refleja el enfoque adoptado en el Capítulo IV de la Carta de La Habana. Al igual que el artículo 18 de la Carta de La Habana, el artículo III del GATT impone restricciones al uso discriminatorio de medidas internas por los Miembros.[392] El artículo XX del GATT permite cierta flexibilidad en la aplicación de las políticas nacionales siempre que se utilicen para lograr determinados objetivos de políticas enumerados en dicho artículo, y no discriminen o restrinjan el comercio de manera injustificable. El texto de la disposición se reproduce en el recuadro 23.

391 Véase, por ejemplo, Anderson y Holmes (2002).

392 Las disposiciones del AGCS sobre trato nacional son más complejas, ya que contemplan el trato formalmente idéntico y formalmente diferente.

Recuadro 23: Artículo XX del GATT

Artículo XX

Excepciones generales

A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

a) necesarias para proteger la moral pública;

b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;

c) relativas a la importación o a la exportación de oro o plata;

d) necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo, tales como las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras, al mantenimiento en vigor de los monopolios administrados de conformidad con el párrafo 4 del artículo II y con el artículo XVII, a la protección de patentes, marcas de fábrica y derechos de autor y de reproducción, y a la prevención de prácticas que puedan inducir a error;

e) relativas a los artículos fabricados en las prisiones;

f) impuestas para proteger los tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico;

g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales;

h) adoptadas en cumplimiento de obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo intergubernamental sobre un producto básico que se ajuste a los criterios sometidos a las PARTES CONTRATANTES y no desaprobados por ellas o de un acuerdo sometido a las PARTES CONTRATANTES y no desaprobado por éstas*;

i) que impliquen restricciones impuestas a la exportación de materias primas nacionales, que sean necesarias para asegurar a una industria nacional de transformación el suministro de las cantidades indispensables de dichas materias primas durante los períodos en que el precio nacional sea mantenido a un nivel inferior al del precio mundial en ejecución de un plan gubernamental de estabilización, a reserva de que dichas restricciones no tengan como consecuencia aumentar las exportaciones de esa industria nacional o reforzar la protección concedida a la misma y de que no vayan en contra de las disposiciones del presente Acuerdo relativas a la no discriminación;

j) esenciales para la adquisición o reparto de productos de los que haya una penuria general o local; sin embargo, dichas medidas deberán ser compatibles con el principio según el cual todas las partes contratantes tienen derecho a una parte equitativa del abastecimiento internacional de estos productos, y las medidas que sean incompatibles con las demás disposiciones del presente Acuerdo serán suprimidas tan pronto como desaparezcan las circunstancias que las hayan motivado. Las PARTES CONTRATANTES examinarán, lo más tarde el 30 de junio de 1960, si es necesario mantener la disposición de este apartado.

ii) El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)

A medida que los aranceles se reducían en el curso de una serie de rondas comerciales multilaterales, la atención se trasladó a las medidas no arancelarias. En la Ronda de Tokio se empezó a debatir sobre un Código de prácticas uniformes. Un aspecto de dichas conversaciones se refería a la necesidad de contar con normas para garantizar que las prescripciones en materia de embalaje, envase y etiquetado no supusiesen obstáculos innecesarios al comercio. En este contexto, se argumentó que los artículos III y IX (sobre marcas de origen) del GATT no bastaban para lograr un resultado adecuado.[393]

El Acuerdo OTC, de carácter plurilateral[394], se firmó al finalizar la Ronda de Tokio y entró en vigor el 1º de enero de 1980. Establecía normas para la elaboración, adopción y aplicación de los reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad. A mediados de los años noventa, cuando las negociaciones de la Ronda Uruguay dieron como resultado un acuerdo de normas revisado, el Acuerdo de la Ronda de Tokio contaba con 46 signatarios.[395] A menudo, las normas o los reglamentos técnicos relativos a los productos pueden controlarse en la frontera, de modo que, desde el punto de vista de la inspección y la observancia, tales medidas se asemejan a las medidas en la frontera, a pesar de que a la hora de definirlas se las trate normalmente como si formasen parte de las medidas internas.

El Acuerdo OTC de la OMC ha reforzado y aclarado las disposiciones del Acuerdo OTC de la Ronda de Tokio, y ha ampliado su cobertura a determinadas disposiciones sobre procesos y métodos de producción. Además, el Acuerdo MSF de la Ronda Uruguay se refiere a medidas destinadas a proteger la salud humana y de los animales contra los riesgos derivados de los alimentos, la salud humana contra las enfermedades propagadas por animales o vegetales, y los animales y vegetales contra plagas o enfermedades, o a prevenir otros daños causados por las plagas. Con la introducción de normas más estrictas en el sector agrícola durante la Ronda Uruguay, los Miembros quisieron asegurarse de que el acceso a los mercados obtenido en dicho sector al convertir medidas no arancelarias en derechos de aduana propiamente dichos no se viese menoscabado por reglamentos relativos a productos. Por tanto, las disciplinas aplicables específicamente a reglamentos sobre productos agrícolas se separaron del Acuerdo OTC.[396]

El párrafo b) del artículo XX del GATT se concibió para permitir a los Miembros desviarse de las normas del GATT en caso de que fuese necesario para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales. Algunos países propusieron que se endurecieran las condiciones para invocar esta excepción limitando la exención de disposiciones exclusivamente a las medidas basadas en normas internacionales.[397] De hecho, los Estados Unidos sugirieron que el párrafo b) del artículo XX se modificara para incluir un principio de armonización.[398] Finalmente se decidió no modificar el párrafo b) del artículo XX e incluir el concepto de armonización en el Acuerdo MSF, recién negociado. Las Comunidades Europeas argumentaron que los Miembros que habían alcanzado niveles sanitarios elevados difícilmente aceptarían pasar a niveles más bajos, y que por tanto debía permitírseles aplicar normas sanitarias y fitosanitarias más estrictas que las acordadas a escala internacional. En otras palabras, durante las negociaciones del Acuerdo MSF se expuso abiertamente el temor a que las normas internacionales no alcanzasen el nivel de protección deseado por algunos países.

Se llegó a un acuerdo requiriendo que las desviaciones de las normas internacionales fuesen justificables mediante pruebas científicas. Fue sobre todo el Grupo de Cairns de productores agrícolas el que insistió en que la carga de la prueba relativa a las pruebas científicas correspondía a los países importadores.

393 Véase European News Agency (1975).

394 IBDD S26/9-36 (1980). Dicho acuerdo también se conoce con el nombre de Código de Normas.

395 Véase OMC (2007).

396 Véase Abdel Motaal (2004), Croome (1995).

397 Véase cómo se aborda el tema en Abdel Motaal (2004).

398 MTN.GNG/NG5/W118.

En otras palabras, se rechazó la sugerencia de que los exportadores tuviesen que justificar que sus productos eran "seguros", y en vez de ello se obligó a los importadores a justificar la aplicación de normas más estrictas que las normas internacionales. En el Anexo A del Acuerdo MSF se especifica que las normas internacionales son las elaboradas por la Comisión del Codex Alimentarius, en lo que respecta a las cuestiones de seguridad alimentaria, por la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria – actualmente denominada Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) – en lo relativo a la sanidad animal y la zoonosis, y por la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria en lo que toca a las cuestiones relacionadas con la sanidad vegetal.[399]

Los tres organismos de normalización se crearon antes de que se adoptase el Acuerdo MSF. Aunque la OMC y los organismos internacionales de normalización son instituciones separadas, la referencia a tales organismos en textos jurídicos de la OMC parece haber afectado a su manera de trabajar.[400] Stewart y Johanson (1998), por ejemplo, argumentan que las actividades de esos tres organismos de normalización recibían escasa atención fuera de la comunidad científica, ya que las normas que promulgaban no eran jurídicamente vinculantes. Sus normas siguen siendo de carácter voluntario, pero a raíz de la adopción del Acuerdo MSF aumentó el interés de los Miembros de la OMC por las normas sanitarias y fitosanitarias internacionales, con lo que las tres organizaciones se politizaron cada vez más. Por tanto, es probable que la cooperación en materia de normas internacionales y la cooperación comercial se influyan mutuamente aunque las negociaciones en ambas esferas no estén explícitamente vinculadas y no tengan lugar en la misma institución.

El Acuerdo OTC y el Acuerdo MSF de la OMC introdujeron una novedad importante en el sistema jurídico multilateral: la referencia explícita a los procesos y métodos de producción. En contraste con las características del producto, es posible que los procesos y métodos de producción no se puedan controlar en la frontera. A veces se distingue entre procesos y métodos de producción incorporados y no incorporados; éstos últimos no dejan en los productos un rastro que pueda detectarse fácilmente.[401] Los métodos de pesca, por ejemplo, no repercuten necesariamente en las características del pescado capturado, y los horarios de trabajo o las reglamentaciones sobre seguridad en el lugar de trabajo no tienen por qué afectar a los bienes producidos. Por tanto, en lo que se refiere a las normas que afectan a los procesos y métodos de producción no incorporados, la inspección y la observancia a nivel internacional son una cuestión más compleja.

iii) El Acuerdo sobre los ADPIC

La cooperación internacional en cuestiones relacionadas con la propiedad intelectual data de hace mucho tiempo. El Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial se firmó ya en 1883, una vez que se hizo evidente la necesidad de proteger la propiedad intelectual a escala internacional, cuando varios expositores extranjeros se negaron a asistir a la Exposición Internacional de Invenciones de Viena de 1873 por miedo a que les robasen sus ideas y alguien las explotase comercialmente en otros países. El Brasil, Túnez, los Estados Unidos y varios países europeos fueron algunos de los primeros países en ratificar el Convenio. Hoy en día, el Convenio lo administra la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), establecida en 1970. El Convenio cuenta con 171 partes contratantes, 74 de las cuales lo ratificaron con posterioridad a 1990. El Convenio de Berna, relativo a los derechos de autor y administrado también por la OMPI, data de 1886.

El Convenio de París requiere que sus miembros no discriminen a los titulares extranjeros de derechos de propiedad intelectual, esto es, contiene una disposición de trato nacional. Asimismo, incluye varias normas mínimas importantes, aunque da a los miembros libertad para establecer las principales normas

399 El Acuerdo OTC también anima a los Miembros a que basen sus medidas internas en normas internacionales, y los insta a desempeñar un papel activo en el desarrollo de dichas normas. Al contrario que el Acuerdo MSF, el Acuerdo OTC no hace referencia explícita a ningún organismo internacional de normalización.

400 Véase Abdel Motaal (2004).

401 Véase, por ejemplo, Abdel Motaal (1999).

reguladoras del nivel de protección de las patentes. Con el tiempo, los empresarios y los responsables de elaborar las políticas en los países industrializados se apercibieron de que las normas del Convenio de París no bastaban para dar a las patentes una protección internacional adecuada. A finales de los años setenta, varias empresas farmacéuticas y representantes de la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos plantearon en la OMPI el establecimiento de normas mínimas de protección de las patentes.[402] Sin embargo, los países en desarrollo se opusieron firmemente a que se introdujeran cambios en el Convenio, por lo que el Comité Consultivo de Política y Negociaciones Comerciales, un organismo estadounidense creado para asesorar al Presidente sobre cuestiones comerciales, sugirió que ese asunto se incluyera en el programa del GATT.

En la inclusión de la propiedad intelectual como tema de negociación en la Ronda Uruguay y la posterior negociación del Acuerdo sobre los ADPIC subyacía la creciente impresión de algunos Miembros de la OMC de que su ventaja comparativa en el comercio internacional no dependía de las materias primas o los productos tecnológicos manufacturados más comunes, sino de mercancías y servicios que hacían un uso intensivo de la tecnología y la creatividad o se caracterizaban por su gran calidad o prestigio. Esos Miembros pensaron que no podrían sacar partido de su ventaja comparativa a menos que se estableciese un conjunto de normas mínimas para la protección de la propiedad intelectual que fuera válido para todo el mundo. Fueron los Estados Unidos los primeros en abogar por la celebración de amplias negociaciones sobre propiedad intelectual en el contexto del GATT, y posteriormente se les unieron la mayoría de los demás países desarrollados, en particular las Comunidades Europeas, el Japón y Suiza.

El mandato de la Ronda Uruguay sobre los ADPIC que se acordó en Punta del Este en septiembre de 1986 incluía el compromiso de negociar un marco multilateral que abordase el comercio de mercancías falsificadas y contenía una disposición para "clarificar las disposiciones del GATT y elaborar, según proceda, nuevas normas y disciplinas" a fin de reducir las distorsiones del comercio internacional y los obstáculos al mismo, y teniendo en cuenta la necesidad de fomentar una protección eficaz y adecuada de los derechos de propiedad intelectual y de velar por que las medidas y procedimientos destinados a hacer respetar dichos derechos no se convirtiesen a su vez en obstáculos al comercio legítimo.

Durante los dos primeros años de las negociaciones, el significado del mandato fue objeto de amplios debates. Muchos países desarrollados argumentaron que hacían falta nuevas normas de protección y observancia de los derechos de propiedad intelectual para garantizar que no se distorsionase el comercio y promover una protección eficaz y adecuada de dichos derechos. La mayoría de los países en desarrollo argumentaron que esas cuestiones no estaban comprendidas en el mandato establecido en Punta del Este y en el ámbito de competencia del GATT[403], y alegaron que el foro adecuado era la OMPI.

En una serie de comunicaciones al Grupo de Negociación en 1987, los países desarrollados defendieron sus intereses haciendo hincapié en los problemas comerciales a los que tenían que hacer frente en la esfera de los derechos de propiedad intelectual. En la comunicación de los Estados Unidos, por ejemplo, se hacía referencia a cálculos por organismos de los sectores afectados, de las pérdidas que ocasionaban la brevedad de los plazos de protección de las patentes y prácticas como la realización de copias sin autorización.[404] La importancia de la posible repercusión de los derechos de propiedad en las corrientes comerciales se vio posteriormente confirmada por estudios de expertos[405], que demostraron que el

402 Véase Ryan (1998).

403 Véase Croome (1995).

404 La comunicación se refería a cálculos (facilitados por la Alianza Internacional de la Propiedad Intelectual y la Asociación Nacional de Productos Químicos Agrícolas) de las pérdidas a las que debían hacer frente las ramas de producción por la realización de copias no autorizadas o el uso no autorizado de obras sujetas a derechos de autor. Asimismo, hacía referencia a cálculos facilitados por empresas farmacéuticas estadounidenses de las pérdidas ocasionadas por la brevedad del plazo de protección de las patentes y la falta de protección de los productos farmacéuticos. Véase MTN.GNG/NG11/W/7.

405 Véase Maskus y Penubarti (1995) y Maskus (2002). Maskus (2002) también señala que la inclusión de los derechos de propiedad intelectual en el sistema multilateral de comercio se ve facilitada por el hecho de que la observancia de los ADPIC a través de la solución de diferencias es, en principio, una labor asumible. De hecho, la asignación de daños y perjuicios comerciales parece ser relativamente sencilla en el caso de los DPI, ya que la realización de copias se centra en tecnologías y productos concretos que pueden identificarse a través de procedimientos judiciales.

fortalecimiento de los derechos de patente podía dar lugar a variaciones sustanciales en las importaciones de productos manufacturados y manufacturas de alta tecnología.

En lo fundamental, las diferencias sobre el mandato de negociación se resolvieron como parte del paquete del Balance a Mitad de Período de la Ronda Uruguay acordado en abril de 1989. Los participantes acordaron que el resultado de las negociaciones debía incluir un acuerdo exhaustivo sobre propiedad intelectual que abarcase los cinco elementos siguientes: los principios básicos de la protección de la propiedad intelectual, normas de protección sustantiva adecuadas, medios eficaces y apropiados para velar por su observancia, procedimientos para la solución multilateral de diferencias entre los gobiernos, y disposiciones transitorias. El acuerdo sobre estas cuestiones se basaba en tres premisas importantes: la necesidad de que en las negociaciones se tomaran debidamente en consideración los objetivos fundamentales de política general de los sistemas nacionales de derechos de propiedad intelectual, incluidos los objetivos tecnológicos y de desarrollo; el reconocimiento por las partes de la importancia del fortalecimiento de los compromisos para resolver las diferencias sobre cuestiones de propiedad intelectual relacionadas con el comercio a través de procedimientos multilaterales, con el fin de reducir las tensiones en esta esfera; y el acuerdo de que se iniciarían negociaciones sin perjuicio de que los resultados se aplicasen en el marco del GATT o en otro contexto.[406]

A partir de entonces el trabajo sustantivo avanzó con rapidez, y los países desarrollados y en desarrollo presentaron numerosas propuestas[407], tras lo cual se produjeron intensas negociaciones sobre la base de los proyectos de textos jurídicos presentados por las Comunidades Europeas, los Estados Unidos, un grupo de 14 países en desarrollo, Suiza y el Japón.[408] El texto negociado a finales de 1991 se aproximaba bastante al finalmente aprobado y adoptado en Marrakech en abril de 1994.

Dicho texto se basaba en el marco internacional para los DPI vigente en ese momento, e incluyó por remisión muchas de las disposiciones de los acuerdos internacionales sobre DPI entonces en vigor, en particular el Convenio de París y el Convenio de Berna. Además, el Acuerdo sobre los ADPIC estableció algunas nuevas normas internacionales sustanciales para la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual. En el Preámbulo del Acuerdo se aboga por una relación de apoyo mutuo entre la OMC y la OMPI. Los acuerdos internacionales establecidos con posterioridad al Acuerdo sobre los ADPIC, como el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, no se incorporan automáticamente al Acuerdo sobre los ADPIC, y los Miembros de la OMC no están obligados a adherirse a ellos.

La inclusión del Acuerdo sobre los ADPIC en el marco multilateral de comercio ha dado lugar a un vivo debate, que en gran parte se ha centrado en las repercusiones del Acuerdo en los países en desarrollo. Algunos observadores han argumentado que los derechos de propiedad intelectual son un área en la que la existencia de un conjunto armonizado de normas internacionales tiene consecuencias significativas en la distribución, ya que países en diferentes fases de desarrollo tienen necesidades muy diferentes en lo que se refiere a los DPI, y, en particular, a la protección de las patentes.[409] Los países desarrollados con importantes ramas de producción orientadas a la exportación e intensivas en I+D tienen probabilidades de salir ganando si aumenta la protección de las patentes, mientras que muchos países en desarrollo que son importadores netos de productos sujetos a DPI y tienen escasas perspectivas de atraer a ramas de producción de alta tecnología tienen más probabilidades de salir perdiendo si se implanta un régimen internacional de DPI, al menos a corto plazo.[410]

406 MTN.TNC/11.

407 Dichas propuestas aparecen resumidas en los documentos MTN.GNG/NG11/W/32/Rev.2 y 33/Rev.2. Para el análisis que realizamos en la presente sección, resulta de interés la comunicación de Chile (MTN.GNG/NG11/W/61). Chile sugirió que se transmitieran a la OMPI las propuestas sobre normas realizadas en el Grupo de Negociación, con objeto de que dicha Organización administrase las nuevas normas. Asimismo, sugirió que se atribuyese a la OMPI la competencia de determinar los casos de no aplicación de las normas de propiedad intelectual internacionalmente aceptadas. En los casos de no aplicación, los grupos especiales del GATT podrían, previa solicitud, establecer si había habido "efectos relacionados con el comercio" o no. Aunque no se aceptaron las sugerencias de Chile son interesantes por su parecido con el enfoque adoptado en el Acuerdo MSF.

408 MTN.GNG/NG11/W/68, 70, 71, 73 y 74 respectivamente.

409 Por ejemplo, Deardorff (1998) y Howse (2002).

410 Véase Deardorff (1998).

No es éste el lugar adecuado para hacer un análisis completo de esas repercusiones, para lo cual en todo caso habría que valorar un caso hipotético, a saber, lo que habría sucedido si no existiera el Acuerdo sobre los ADPIC. Sin embargo, cabe exponer cuatro consideraciones que podrían haber influido en la decisión de los países en desarrollo de aceptar dicho Acuerdo.

En primer lugar, en las últimas fases de las negociaciones de la Ronda Uruguay se aceptó que el Acuerdo sobre los ADPIC era una parte esencial de un paquete más amplio de resultados de la Ronda, de los que los países en desarrollo esperaban obtener ventajas en otras áreas, en particular la agricultura y los textiles. En otras palabras, parece que para la conclusión de la Ronda Uruguay fue importante vincular cuestiones de diversas áreas.

En segundo lugar, el Acuerdo incluía elementos de equilibrio y flexibilidad que permitían a los países en desarrollo Miembros ajustar sus sistemas de propiedad intelectual en función de sus objetivos de desarrollo y salud pública y otros objetivos de política general. El sistema de solución de diferencias de la OMC y la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública han aportado algunas aclaraciones importantes sobre las flexibilidades de los ADPIC.

En tercer lugar, la aceptación por los países en desarrollo del Acuerdo sobre los ADPIC puede reflejar una preferencia por consolidar el imperio de la ley a escala multilateral (lo cual incluye la solución de diferencias multilateral) en el área de la propiedad intelectual. Cuando se estaba negociando la Ronda Uruguay, era evidente que en la práctica ya no había un consenso internacional sobre hasta qué punto los interlocutores comerciales debían proteger la propiedad intelectual de los demás, y esta circunstancia daba lugar a muchas tensiones comerciales, que incluían la adopción de medidas comerciales unilaterales.

Por último, otro factor puede haber sido la convicción de que una mejor protección de la propiedad intelectual podía promover la creatividad y la inventividad a nivel nacional, así como la transferencia de tecnología e inversión extranjera directa, en el contexto de las reformas más orientadas al mercado que se estaban emprendiendo en ese momento. En algunos países en desarrollo, especialmente en el Este y el Sur de Asia, ha habido un gran aumento en el uso del sistema de patentes por parte de empresas y residentes nacionales, así como una mayor inversión en I+D. Sin embargo, para muchos países en desarrollo lo más importante es el efecto en la transferencia de tecnología, entre otras cosas a través de la inversión extranjera directa. En general, los estudios empíricos parecen indicar que los derechos de propiedad intelectual han desempeñado un papel positivo en este sentido, si bien quizá la conclusión más clara que cabe sacar es que hacen falta más estudios y análisis.[411]

iv) Evolución de los enfoques sobre los límites de la cooperación comercial

Este breve resumen del papel de las medidas internas en las negociaciones comerciales ilustra diferentes enfoques de diversos tipos de políticas nacionales. Las normas laborales y la política de competencia se incluyeron explícitamente en el texto inicial de la Carta de La Habana. Los textos jurídicos del GATT que forman parte del sistema jurídico de la OMC no incluyen ninguna disciplina específica en lo que se refiere a la armonización de las medidas internas, y sólo establecen normas generales sobre qué políticas nacionales son incompatibles con el GATT y cuáles no.

Con la introducción del Acuerdo OTC de la Ronda de Tokio, la cooperación comercial tendió a un enfoque algo más amplio de la armonización de la reglamentación nacional, pero sólo a nivel plurilateral. El Acuerdo sólo abordaba las características de los productos que habitualmente pueden controlarse en la frontera y por tanto se prestan fácilmente a incluir las medidas internas en el marco del comercio internacional. El Acuerdo hacía referencia explícita a las normas internacionales, y animaba a los Miembros a aplicar las normas internacionales correspondientes, cuando las hubiere, y a colaborar en la medida de lo posible en su preparación.

411 Véase Fink y Maskus (2005).

Los acuerdos de la Ronda Uruguay fueron bastante más lejos y dieron al sistema multilateral de comercio una naturaleza significativamente distinta. En primer lugar, el Acuerdo MSF y el Acuerdo sobre los ADPIC aportaron una mayor armonización de las políticas a escala mundial. El Acuerdo MSF lo hace mediante referencias explícitas a instituciones internacionales de normalización, como la Comisión del Codex Alimentarius y la Organización Mundial de Sanidad Animal. El Acuerdo sobre los ADPIC incluye él mismo tales "normas mínimas" internacionales al definir, por ejemplo, el número de años que se deben proteger los derechos de propiedad intelectual relacionados con las marcas de fábrica y de comercio y las patentes. En segundo lugar, tanto el Acuerdo MSF como el Acuerdo OTC se aplican a procesos y métodos de producción, lo que supone que las disposiciones de la OMC afectan a medidas internas cuya aplicación posiblemente sólo podrá comprobarse en los lugares en que tiene lugar la producción, en el territorio de los Miembros exportadores. En tercer lugar, dada esta referencia explícita a las normas sobre los DPI, el Acuerdo sobre los ADPIC requiere que algunos Miembros adapten sus instituciones nacionales para cumplir las disposiciones de la OMC.

c) La función de las políticas nacionales de competencia, medio ambiente y trabajo

i) Política de competencia

La política de competencia (antitrust) se ocupa del comportamiento de las empresas, concretamente de regular las prácticas contrarias a la competencia, como los cárteles, el abuso de posición dominante y las fusiones contrarias a la competencia. Como se ha indicado anteriormente, en el marco de la Organización Internacional del Comercio, que no llegó a crearse, se prevía el establecimiento de disposiciones sobre política de competencia en un capítulo que no se mantuvo en el GATT. Aunque hoy por hoy no hay en la OMC ningún acuerdo específico equivalente dedicado a la política de competencia, el tema afecta de varias maneras a varios Acuerdos de la OMC y a varios instrumentos relacionados con ellos. En primer lugar, los tres Acuerdos principales del sistema de la OMC – el GATT, el AGCS y el Acuerdo sobre los ADPIC – incluyen procedimientos de consulta y cooperación sobre prácticas contrarias a la competencia.[412] En segundo lugar, cada uno de esos tres Acuerdos incluye también normas amplias sobre no discriminación, transparencia y equidad procesal que pueden referirse, al menos en cierta medida, a las políticas nacionales de competencia que afectan al comercio.[413] En tercer lugar, algunos Acuerdos e instrumentos conexos de la OMC incluyen normas mínimas relativas a determinadas prácticas contrarias a la competencia; tal es el caso, en particular, del AGCS (artículo VIII) y de los compromisos aceptados por un gran número de Miembros de la OMC en lo relativo a los servicios de telecomunicaciones básicas en el "Documento de Referencia" que contiene salvaguardias sobre competencia y principios reguladores del sector. En cuarto lugar, varios Acuerdos de la OMC contienen disposiciones que permiten adoptar medidas correctivas concretas en el caso de que el comportamiento de una empresa afecte desfavorablemente al comercio y/o la competencia. Entre ellos cabe mencionar el Acuerdo Antidumping, el Acuerdo sobre Contratación Pública, de carácter plurilateral, y el Acuerdo sobre los ADPIC.[414] En quinto lugar, el Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC puede aplicarse a medidas atribuibles a los gobiernos y que afecten el comercio que en determinadas situaciones puedan entrañar prácticas contrarias a la competencia.[415] El Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas de las Naciones Unidas ("el Conjunto"), adoptado en 1980, también tiene por objeto garantizar que las prácticas contrarias a la competencia no obstaculicen ni impidan la consecución

412 Véase, respectivamente, *Disposiciones para la celebración de consultas sobre prácticas comerciales restrictivas*, IBDD S9/29-30 (en relación con el GATT); AGCS, artículo IX; y Acuerdo sobre los ADPIC, artículo 40.

413 Organización Mundial del Comercio (1997). Para un comentario sobre el tema, véase Ehlermann y Ehring (2002).

414 Para mayor detalle, véase Organización Mundial del Comercio (1997).

415 Por ejemplo, cuando no se adhieran a las normas generales de no discriminación señaladas *supra* o a las normas mínimas sobre prácticas contrarias a la competencia incluidas en el AGCS y en el Documento de Referencia. Véase, en este contexto, el informe del Grupo Especial en la diferencia *México - Medidas que afectan a los servicios de telecomunicaciones*, WT/DS204/R, adoptado el 1º de junio de 2004.

de las ventajas que deben derivarse de la reducción de los aranceles y la liberalización de las medidas no arancelarias que afectan al comercio internacional.[416]

La cuestión general del trato dado a la política de competencia en la OMC se planteó en la Conferencia Ministerial de Singapur en diciembre de 1996, en respuesta a una iniciativa de las Comunidades Europeas. Se estableció un Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia con el mandato de examinar las cuestiones planteadas por los Miembros en relación con la interacción de ambas esferas de políticas e identificar las áreas que pudiesen merecer una mayor atención en el marco de la OMC.[417] De conformidad con este mandato, en los primeros dos años de funcionamiento, el Grupo de Trabajo se centró en las cinco siguientes dimensiones específicas de la interacción entre comercio y política de competencia: i) la repercusión de las prácticas anticompetitivas de las empresas y asociaciones en el comercio internacional; ii) el impacto de los monopolios de Estado, los derechos exclusivos y las políticas regulatorias en la competencia y el comercio internacional; iii) la relación entre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y la política de competencia; iv) la relación entre inversión y política de competencia; y, v) la repercusión de la política comercial en la competencia.[418]

El primer punto – la repercusión de las prácticas anticompetitivas en el comercio – es el más interesante en lo tocante al tema que nos ocupa.[419] Al tratar este asunto se prestó una atención especial a la repercusión de los cárteles internacionales (esto es, a la fijación de precios y arreglos similares). Se tomó nota del alcance y los efectos de esos arreglos en un entorno económico cada vez más globalizado. Se ha demostrado que los costos que representan tales cárteles para la economía mundial, sobre todo para los países en desarrollo, ascienden a miles de millones de dólares cada año.[420] Además, se conocen muchos casos de cárteles en todo el mundo en desarrollo, lo cual aumenta sustancialmente los costos a los que deben hacer frente tales países al importar los productos afectados. Teniendo en cuenta que esos cárteles funcionan en muchos mercados, es difícil, si no imposible, que las autoridades nacionales de competencia – sobre todo en los países en desarrollo – puedan poner coto a los eventuales abusos contrarios a la competencia. En los estudios sobre el tema se ha argumentado que una mayor cooperación entre las autoridades nacionales de competencia o el establecimiento de una autoridad supranacional de competencia podrían contribuir a resolver el problema.

También se prestó atención a los cárteles de exportación – esto es, a los acuerdos de fijación de precios que se centran únicamente en los mercados de exportación –. Algunas partes consideraban que tales prácticas dan lugar a efectos de "empobrecimiento del vecino", ya que su repercusión negativa se hace sentir sobre todo en el país importador, mientras que los cárteles correspondientes de los países exportadores obtienen beneficios. Aunque no representan un ejemplo típico de elusión de compromisos, suele considerarse que las actividades de los cárteles de exportación son contrarias al espíritu de cooperación comercial. Algunos países expresaron en el seno del Grupo de Trabajo su interés en la posibilidad de eliminar las exenciones vigentes para tales arreglos en las legislaciones nacionales de competencia, pero otros cuestionaron que las autoridades nacionales de los países exportadores estuvieran facultadas para actuar contra esos arreglos.[421]

416 Naciones Unidas, "Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas", http://r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/docs/ CPSet/cpset.htm.

417 Declaración Ministerial de Singapur, párrafo 20.

418 Véase la «Lista de cuestiones propuestas para su estudio» que figura en el Informe (1988) del Grupo de Trabajo sobre la interacción entre comercio y política de competencia (WT/WGTCP/2, 8 de diciembre de 1998), Anexo 1.

419 En relación con el tercer punto, cabe señalar que el Acuerdo sobre los ADPIC reconoce expresamente que la política de competencia desempeña un papel importante en la protección frente a los abusos contrarios a la competencia en lo que se refiere a las licencias de propiedad intelectual y otras prácticas.

420 Para mayor información y para un análisis del tema, véase Levenstein y Suslow (2001), Evenett et al. (2001) y Bhattacharjea (2006).

421 Teniendo en cuenta que las negociaciones sobre los cárteles de exportación probablemente darían resultados beneficiosos para algunos y perjudiciales para otros, se plantea la cuestión de la vinculación de áreas diferentes, algo que se ha analizado en los estudios económicos. Hoekman y Saggi (2003) investigan la viabilidad de un acuerdo que vinculase determinadas disciplinas antitrust de interés para los países pobres – una prohibición de los cárteles de exportación en los países con ingresos elevados – y compromisos de acceso a los mercados.

En los debates relativos al punto i) indicado anteriormente también se abordó la repercusión en el comercio de los abusos de posición dominante y las restricciones verticales del mercado contrarios a la competencia en los países importadores.[422] Si las leyes nacionales de defensa de la competencia permiten tales prácticas, la entrada real en el mercado de proveedores extranjeros puede verse frustrada.[423] Cabe interpretar que el artículo XXIII del GATT ofrece cierta protección frente a tales prácticas, y de hecho se ha llegado a invocar dicho artículo – aunque sin éxito – en este contexto en la diferencia *Japón - Películas,* tal y como se señala en la Sección C. Sin embargo, al igual que en todos los temas abordados en la presente sección, se plantea la cuestión de si deben negociarse normas específicas para proteger compromisos negociados.

En Doha, los Miembros acordaron negociar los temas relacionados con la competencia después de la siguiente Conferencia Ministerial, sobre la base de una decisión relativa a las modalidades de las negociaciones que debía tomarse en dicha reunión.[424] Sin embargo, en la siguiente Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Cancún (México) en septiembre de 2003, no se alcanzó un consenso sobre un "marco multilateral de política de competencia". Posteriormente, el Consejo General de la OMC decidió, dentro del denominado "Paquete de Julio" de 2004, que no se emprendiesen más trabajos con vistas a una negociación sobre política de competencia (ni sobre inversión ni transparencia en la contratación pública) en la OMC durante la Ronda de Doha.[425]

La falta de consenso en Cancún sobre el inicio de negociaciones relativas a la política de competencia merece que se reflexione detenidamente. Además de posibles consideraciones tácticas, entre las razones de este rechazo estaba la preocupación por la falta de capacidad negociadora en esta esfera, la impresión que tenían algunas partes de que las propuestas podían ser una intrusión en el "margen de actuación" de los países en desarrollo[426], y, para algunos, una sensación de que quizá las propuestas no eran lo bastante sólidas para reportar a los países en desarrollo beneficios en forma de cooperación.[427] Otro factor, cuya repercusión en las políticas nacionales de competencia destacó el Grupo de Trabajo, puede haber sido el interés público de la legislación en materia de competencia y la consiguiente desaparición de grupos de presión de productores. Es interesante comparar esta falta de grupos de presión de productores en el caso de la política de competencia con el papel relativamente activo que desempeñaron tales grupos en el caso de otras medidas internas o determinadas medidas en la frontera. También se ha hecho referencia a la dificultad de llegar a un acuerdo sobre normas de competencia sólidas en el marco multilateral de comercio, ya que las negociaciones sobre cuestiones relacionadas con la competencia probablemente se verían afectadas por la evolución de las negociaciones en otros sectores u otros temas.[428] En otras palabras, se consideraba que la vinculación de diversos sectores o cuestiones en las negociaciones añadía una complejidad no deseada a las negociaciones.

Esta decisión en la OMC no ha supuesto el fin de las deliberaciones internacionales sobre política de competencia. El trabajo ha seguido en varios frentes, como la OCDE y la UNCTAD. Además, antes incluso de Cancún se fundó una "Red Internacional para la Competencia", basada en una propuesta de los

422 Véase, en general, el Informe (1988) del Grupo de Trabajo sobre la interacción entre comercio y política de competencia (WT/WGTCP/2, 8 de diciembre de 1998), párrafos 81-96.

423 Véase Hoekman y Saggi (2004).

424 Declaración Ministerial de Doha, párrafo 23.

425 WT/L/579, 2 de agosto de 2004.

426 Margen de actuación que puede utilizarse, por ejemplo, para promover grandes empresas nacionales.

427 Véase Bhattacharjea (2006). Para algunos, otro motivo de preocupación era el costo financiero directo del establecimiento de un organismo nacional de competencia. Sin embargo, los datos disponibles sugieren que los costos anuales de tales organismos son insignificantes en comparación con los beneficios que pueden derivarse para el tesoro público de simplemente uno o dos éxitos en la lucha contra los cárteles o la manipulación de las licitaciones (Clarke y Evenett 2003).

428 Klein, J.I. (1996), página 14: "Un debate en el seno de la OMC sobre política de competencia tendría que encontrar un equilibrio entre muchos intereses nacionales, a menudo diferentes, y es posible que las posiciones variasen en respuesta a compensaciones en otras negociaciones comerciales relacionadas con la agricultura, los servicios, la propiedad intelectual o cualquier otro de los numerosísimos campos que actualmente cubren los Acuerdos de la OMC."

Estados Unidos. Se trata de una red informal de organismos de defensa de la competencia que está abierta a países tanto desarrollados como en desarrollo. Su objetivo es mejorar la cooperación mundial y aumentar la convergencia a través del diálogo, no elaborar normas o resolver diferencias.[429]

En cualquier caso, no se cuestiona el reconocimiento de la importante interdependencia del comercio y la política de competencia, que es de muy larga data y se ha plasmado en la Carta de La Habana, el Conjunto de las Naciones Unidas y las diferentes disposiciones de la OMC arriba indicadas. La labor del Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia ha servido para reflexionar sobre esa relación. Además, entre los acuerdos regionales de libre comercio o acuerdos similares recientemente concluidos por países desarrollados y en desarrollo cada vez es más común incluir disposiciones relativas a leyes o políticas centradas en las prácticas contrarias a la competencia y/o en la cooperación entre los organismos competentes de los países participantes.[430] La cuestión no es si la política de competencia y la liberalización del comercio pueden vincularse o si se vincularán, sino si las posibles sinergias se incluirán en el marco de la OMC, y en qué medida.

ii) Medio ambiente

Cuando se estableció el sistema multilateral de comercio tras la Segunda Guerra Mundial, las consecuencias ambientales de la integración económica no eran algo que realmente preocupara a los responsables de elaborar las políticas. Esto puede explicar por qué las referencias explícitas a la protección del medio ambiente en el GATT se limitan básicamente al artículo XX, que establece que, en determinadas circunstancias, las políticas pueden incluir elementos discriminatorios si son necesarios para "proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales" o si se refieren a la "conservación de los recursos naturales agotables ..."

Con el tiempo se fue viendo que era necesario aclarar más la relación entre el comercio y el medio ambiente, y en 1971 se creó a tal fin un Grupo sobre Medidas Ambientales y Comercio Internacional. La primera solicitud para activar dicho Grupo la presentaron, en 1990, los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).[431] El debate sobre el comercio y el medio ambiente se institucionalizó más en la OMC a raíz de la Decisión sobre comercio y medio ambiente adoptada en Marrakech. En dicha Decisión, los Miembros del GATT señalaron que la defensa del sistema multilateral de comercio y la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible debían apoyarse entre sí. Asimismo, señalaron su deseo de coordinar las políticas en la esfera del comercio y el medio ambiente, "y ello sin salirse del ámbito del sistema multilateral de comercio, que se limita a las políticas comerciales y los aspectos de las políticas ambientales relacionados con el comercio que pueden tener efectos comerciales significativos para sus Miembros". La Decisión de Marrakech también preveía la creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA), que tuvo lugar en enero de 1995.

El Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (el "Acuerdo sobre la OMC"), de 1994, también introdujo nuevos elementos en los textos jurídicos que son pertinentes para el debate sobre el comercio y el medio ambiente. Su preámbulo incluye referencias al objetivo del desarrollo sostenible y a la necesidad de proteger y preservar el medio ambiente. Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay se sugirió que el artículo XX del GATT se modificara y que la protección del medio ambiente se mencionara expresamente como una razón legítima para que, si se daban ciertas condiciones, un Miembro pudiese desviarse de sus obligaciones. Aunque no se alcanzó un

429 Véase "About the ICN" (http://www.internationalcompetitionnetwork.org/index.php/en/about-icn).

430 Para consultar documentación y un análisis de tales acuerdos, véase Anderson y Evenett (2006) y otras fuentes citadas en dicha publicación.

431 Dichos países expresaron su preocupación por el hecho de que el enfoque de la formulación de las políticas en materia de medio ambiente variase considerablemente de un país a otro debido a la ubicación geográfica, las condiciones económicas, el grado de desarrollo y los problemas ambientales particulares de cada uno. Los países de la AELC expresaron su preocupación por la posibilidad de que las diferencias políticas resultantes pudiesen dar pie a litigios comerciales, por lo cual deseaban garantizar que el marco de normas del GATT ofreciese una orientación clara a los responsables de elaborar las políticas y que su mecanismo de solución de diferencias no se viese ante problemas que no estaba preparado para resolver. Véase el Anexo 1 de Nordström y Vaughan (1999) para mayor información.

consenso, el artículo XX es pertinente en las diferencias jurídicas que afectan a la compatibilidad de las políticas ambientales con el sistema multilateral de comercio.

El Acuerdo OTC también menciona específicamente la protección del medio ambiente. El párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo hace referencia a la protección del medio ambiente como objetivo legítimo de los reglamentos técnicos.[432] Como hemos señalado anteriormente, el Acuerdo también insta a los Miembros a basar sus reglamentos técnicos en las normas internacionales pertinentes, si bien no menciona ningún organismo internacional de normalización en particular. Cabe destacar el contraste entre el trato dado a las cuestiones ambientales en los textos de la OMC y el enfoque adoptado en el Acuerdo MSF, que es un acuerdo separado que se refiere expresamente a una serie de objetivos de política general -a saber, medidas destinadas a proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o a preservar los vegetales-, mientras que en el caso de la protección del medio ambiente (en sentido amplio) esa especificidad brilla por su ausencia.

Una de las particularidades de la relación entre el comercio y el medio ambiente es la existencia de un gran número de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). En 2005, el registro del PNUMA recogía más de 200 tratados internacionales y otros acuerdos sobre el estado del medio ambiente.[433] Varios de ellos contienen disposiciones dedicadas específicamente al comercio. La Declaración de Doha de 2001 hace referencia a la relación entre los Acuerdos de la OMC y los AMUMA, y en ella se insta a los Miembros a negociar "sobre la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA)" "con miras a potenciar el apoyo mutuo del comercio y el medio ambiente".[434]

Por tanto, lo que actualmente ocurre es que los gobiernos negocian normas ambientales internacionales en diversos foros, por separado de las negociaciones multilaterales sobre la cooperación comercial. Hay cierta coordinación entre la comunidad del comercio y la del medio ambiente, y en las negociaciones de la Ronda de Doha se debaten posibles procedimientos para intercambiar regularmente información entre las secretarías de los AMUMA y los comités correspondientes de la OMC.[435] Sin embargo, las normas ambientales internacionales siguen siendo principalmente competencia de los AMUMA.

Ha habido llamamientos en pro de una mayor cooperación internacional en las cuestiones comerciales y ambientales, por ejemplo condicionando la cooperación comercial a la cooperación en cuestiones ambientales. Los estudios económicos han analizado dos posibles motivos que puede haber tras estas propuestas. Uno de ellos es la necesidad de contar con normas diferentes sobre medidas ambientales en el contexto de la OMC para evitar que se "congelen" las normas o que se produzca una competencia a la baja en la reglamentación a escala nacional.[436] Quienes plantean este argumento creen que los gobiernos se lo pensarán cada vez más a la hora de reforzar sus normas ambientales, e incluso tenderán a hacerlas menos estrictas para seguir siendo competitivos en los mercados mundiales. Los economistas han examinado si esta preocupación está justificada analizando si las normas ambientales tienen efectivamente una repercusión sustantiva en la competitividad. En ese caso, se observarían cambios en la estructura del comercio cuando se modificasen las políticas ambientales. Uno de los primeros estudios sobre los efectos de las normas ambientales en el comercio (Jaffe et al., 1995) llegó a la conclusión de que las normas ambientales aplicadas en los Estados Unidos a las manufacturas no habían afectado a la estructura del comercio internacional. Un estudio más reciente de Copeland y Taylor (2003) constató que las diferencias en las normas sobre la contaminación sí afectan a los flujos comerciales, pero su efecto es mucho menor

[432] Otros "objetivos legítimos" recogidos en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC son los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; y la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal.

[433] Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Registro de tratados internacionales y otros acuerdos en la esfera del medio ambiente, Nairobi, 2005.

[434] Párrafo 31 de la Declaración Ministerial de Doha.

[435] Párrafo 31 ii) de la Declaración Ministerial de Doha.

[436] Véase Bagwell y Staiger (2002), Bagwell et al. (2002).

que el efecto de las diferencias en la dotación de factores en las corrientes comerciales.[437] Por tanto, hasta el momento no hay pruebas sólidas de que las normas ambientales tengan efectos significativos en el comercio o de que haya un riesgo grave de competencia a la baja o "congelación" de las normas.

El segundo argumento analizado en los estudios económicos para vincular más estrechamente las negociaciones sobre el comercio y las normas ambientales es que de esa manera las negociaciones sobre cuestiones ambientales tendrían más probabilidades de éxito. Como se ha mencionado anteriormente, vincular ámbitos diferentes en las negociaciones puede permitir a los interlocutores de la negociación intercambiar concesiones entre diferentes ámbitos de políticas. Es posible, por ejemplo, que un país esté dispuesto a aceptar normas ambientales que considere muy costosas para su economía si a cambio obtiene beneficios considerables de las negociaciones comerciales. Conconi y Perroni (2002) han analizado, dentro de un marco teórico, la vinculación entre los temas ambientales y los comerciales en las negociaciones y consideran que, en algunos casos, la vinculación en las negociaciones podría desempeñar un papel positivo, pero que en otros casos puede convertirse en una rémora para la cooperación multilateral en ambas esferas. Sus resultados sugieren que condicionar la cooperación comercial a la cooperación ambiental y viceversa puede ser útil en el caso de los problemas ambientales "pequeños"[438], pero que es más probable que dicha condicionalidad obstaculice la cooperación en cuestiones ambientales más amplias, como el cambio climático. Abrego et al. (2001) utilizan un modelo de simulación numérica para contabilizar los resultados de las negociaciones en las que se han vinculado el comercio y el medio ambiente. Los resultados indican que hay beneficios comunes cuando se amplían las negociaciones comerciales para abarcar el medio ambiente. Sin embargo, los autores también analizan una tercera hipótesis: la posibilidad de ofrecer pagos en efectivo a los países que teman salir perdiendo en caso de aplicarse normas ambientales internacionales. Consideran que este enfoque permite que los resultados de las negociaciones sean significativamente mejores que si se condiciona la cooperación comercial a la cooperación ambiental.

iii) Trabajo

La posición oficial de la OMC sobre las normas del trabajo se recoge en la Declaración Ministerial de Singapur de 1996, que establece lo siguiente:

> "Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración."

Esta Declaración, reafirmada en Doha en 2001, pone de relieve la importancia que los Miembros de la OMC conceden a las normas fundamentales del trabajo y deja claro que, para los Miembros, el organismo competente para establecer, abordar y promover dichas normas es la OIT.

En debates anteriores, algunos Miembros de la OMC han expresado claramente su deseo de que este asunto se aborde en mayor profundidad en la OMC, y que incluso se haga una referencia explícita a las normas del trabajo en los Acuerdos. Según argumentan, las normas y disciplinas de la OMC ofrecerían un fuerte incentivo para que los países Miembros mejorasen las condiciones de los lugares de trabajo e impulsasen la "coherencia internacional" – esto es, contribuirían a garantizar que las políticas desarrolladas en diferentes escenarios multilaterales fuesen compatibles y se apoyasen unas a otras –.

[437] Para referencias a estudios empíricos en los que se analiza el efecto de las medidas ambientales en las decisiones relativas a la inversión extranjera directa, véase OMC (2005).

[438] Pequeños en términos de los costos de bienestar que entrañan, en comparación con los costos y beneficios de las políticas comerciales.

Otros Miembros creen que este tema no tiene cabida en el marco de la OMC. En este sentido, algunos países en desarrollo argumentan que la sugerencia de incorporar las cuestiones laborales en la labor de la OMC representa de hecho un intento por parte de los países industrializados de debilitar la ventaja comparativa de los interlocutores comerciales con salarios inferiores, y que podría debilitar su capacidad de mejorar sus normas a través del comercio y el desarrollo económico. Asimismo, temen que las normas propuestas sean demasiado estrictas para ellos, dado su nivel de desarrollo, y sostienen que los esfuerzos por incluir las normas del trabajo en el ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales no son sino una cortina de humo para el proteccionismo. Se aferran a la Declaración de Singapur, según la cual no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular los países en desarrollo de bajos salarios.

De conformidad con la posición decidida en la Conferencia de Singapur, actualmente los consejos y comités de la OMC no están trabajando en el tema del comercio y el trabajo. En consonancia con la Declaración de Singapur, las Secretarías de la OMC y la OIT siguen colaborando e intercambiando información. Esta colaboración incluye la participación de la OMC en reuniones de órganos de la OIT, el intercambio de documentación, la investigación conjunta y la cooperación informal entre las Secretarías de ambas Organizaciones. Por ejemplo, en 2007, ambas Secretarías emprendieron un estudio conjunto sobre la relación entre el comercio y el empleo.[439]

Más allá del debate sobre el comercio y el trabajo entre los Miembros de la OMC, los estudios elaborados por los expertos en el tema plantean algunos aspectos interesantes. Los análisis teóricos y empíricos de la relación entre el comercio y las normas laborales han prestado una atención especial a los argumentos de la competencia a la baja y la "congelación" de las normas. Como en el caso de la bibliografía sobre comercio y medio ambiente, los estudios en cuestión analizan si efectivamente los cambios en las normas laborales afectan a la competitividad y por tanto a los flujos comerciales. Los estudios correspondientes tienden a hacer una distinción entre las normas fundamentales del trabajo y las demás normas laborales.

El concepto de normas fundamentales del trabajo hace referencia a los convenios de la OIT relativos a cuatro áreas, a saber: la libertad sindical y de negociación, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación y la eliminación del trabajo infantil.[440] Maskus (1997) analiza la relación entre las normas fundamentales del trabajo y la política comercial internacional y desarrolla una serie de modelos sencillos para ver si la limitación de las normas fundamentales del trabajo en los sectores de exportación de los países en desarrollo puede mejorar su competitividad en términos de precios en los mercados de exportación. Llega a la conclusión de que el cumplimiento deficiente de las normas fundamentales del trabajo generalmente reduce la competitividad de las exportaciones, en lugar de mejorarla, ya que dichas deficiencias tienen efectos distorsionadores. En otras palabras, aplicar las normas fundamentales del trabajo aumenta la productividad de los trabajadores y reduce sus costos reales, y no al contrario. El autor llega a la conclusión de que, en gran medida, las preocupaciones por la repercusión negativa en los países industrializados de los bajos salarios, el empleo y las normas del trabajo de los países en desarrollo no están justificadas, con una excepción: la explotación del trabajo infantil, que al ampliar la oferta de mano de obra, puede expandir las exportaciones en sectores que necesitan muchos trabajadores.

Los estudios empíricos no son totalmente concluyentes, pero parecen confirmar que los efectos en el comercio son diferentes en lo que se refiere a las normas fundamentales del trabajo relacionadas con el trabajo infantil y las relacionadas con la libertad sindical y de negociación. Los primeros estudios revelaron que no había relación entre las normas laborales en general y el volumen del comercio, pero no utilizaban indicadores fiables de cumplimiento real de esas normas.[441] Más recientemente, Rodrik (1998) llegó a la conclusión de que el tiempo de trabajo y el trabajo infantil contribuyen a aumentar la proporción de las exportaciones intensivas en mano de obra en el conjunto de las exportaciones. Kucera

439 Véase OIT y OMC (2007).

440 Inicialmente, la expresión «normas fundamentales del trabajo» hacía referencia a seis convenios de la OIT referidos a los cuatro apartados mencionados *supra*: los convenios N^{OS} 29, 87, 98, 105, 111 y 138 (véase, por ejemplo, Maskus, 1997). Hoy en día, la expresión se usa para hacer referencia a ocho convenios de la OIT: los seis convenios mencionados, el convenio N° 100 y el convenio N° 182.

441 Véase Granger y Siroën (2006) para una visión de conjunto.

y Sarna (2006) encuentran una fuerte relación entre la mayor solidez de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva y un nivel más elevado de exportaciones totales de manufacturas. No ven que haya una relación muy estrecha entre tales derechos y las exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra. Estas conclusiones se ven confirmadas por Neumayer y de Soysa (2006), que utilizan la medida de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva elaborada por Kucera y Sarna (2006) y no encuentran pruebas de que se dé una competencia a la baja en lo que respecta a esos derechos, sino que llegan a la conclusión de que los países más abiertos al comercio registran un menor número de infracciones de esos derechos que los países más cerrados. En su conjunto, las pruebas de estos tres estudios parecen confirmar las conclusiones de Maskus (1997) de que, por lo que respecta a su efecto en el comercio, tiene sentido distinguir entre las normas fundamentales del trabajo relacionadas con el trabajo infantil y las relacionadas con la libertad sindical y de negociación. Mientras que las primeras pueden utilizarse para eludir el acceso a los mercados, desde el punto de vista de la eficiencia no tendría sentido hacerlo en el caso de las demás normas fundamentales del trabajo. Sin embargo, las pruebas empíricas son hasta ahora demasiado escasas para permitir una conclusión firme al respecto.

Las normas laborales también varían de un país industrializado a otro, si bien esas diferencias son más importantes en lo que se refiere a normas que no se consideran fundamentales. En cuanto a las pruebas de que esas diferencias influyan en los flujos comerciales, Van Beers (1998) analiza el efecto de las normas del trabajo en los flujos comerciales entre 18 países de la OCDE. Su medición de las normas laborales se basa en la legislación nacional y va más allá de las denominadas normas fundamentales del trabajo. El autor llega a la conclusión de que las normas laborales influyen en el comercio, lo que confirma que el tipo de normas laborales potencialmente pertinentes en lo que respecta al acceso a los mercados en el contexto de los acuerdos comerciales no se limita necesariamente a las normas fundamentales.[442] Blanchard (2005) sostiene que eficiencia y seguridad se compensan, y por tanto indica que es posible que las normas laborales que tienen por objeto asegurar a los trabajadores frente a adversidades en el terreno profesional afecten al comercio.

También se ha señalado que los acuerdos comerciales deben vincularse explícitamente a las normas laborales por motivos humanitarios, más que por razones relacionadas con el acceso a los mercados como las examinadas en los párrafos precedentes. Brown (2001) estudia las publicaciones económicas que analizan si las sanciones comerciales ayudan a quienes son objeto de la atención humanitaria y llega a la conclusión de que es fácil que las sanciones comerciales impuestas a países con malas prácticas laborales perjudiquen a los propios trabajadores a los que se intenta beneficiar.

d) Conclusiones y desafíos futuros

Desde que se creó el sistema multilateral de comercio ha habido llamamientos a favor del establecimiento de disciplinas más explícitas sobre determinados tipos de medidas internas. En esta sección hemos analizado varias esferas de políticas que han sido objeto de debate o negociación en el contexto del GATT o la OMC. El resultado de esos debates o negociaciones ha variado de manera significativa de una esfera a otra. Se han dedicado acuerdos separados a algunas medidas internas, como las medidas sanitarias y fitosanitarias y los derechos de propiedad intelectual. Otras medidas, como las centradas en la protección del medio ambiente, no se rigen por acuerdos separados, pero se recogen expresamente en los textos jurídicos. Y aun hay otras medidas internas que no aparecen mencionadas en los textos jurídicos, a pesar de lo cual pueden someterse al mecanismo de solución de diferencias si un Miembro considera conveniente presentar una reclamación de conformidad con los artículos III, XX o XXIII del GATT. Hay ejemplos de "normas" mínimas internacionales establecidas por la OMC, como en el caso de los ADPIC, y ejemplos de textos jurídicos que se remiten a normas internacionales establecidas por otros organismos internacionales, como el Codex Alimentarius en el caso de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

442 Eso podría explicar por qué también se ha debatido la armonización de las políticas sociales en los acuerdos regionales entre países industrializados, como la Unión Europea. Véase Sapir (1995) para un análisis exhaustivo del tema.

Otros Acuerdos de la OMC no abordados explícitamente en esta sección, como el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios han adoptado enfoques diferentes respecto a la regulación de las medidas internas. Todo esto pone de manifiesto que hay muchas maneras de relacionar explícitamente las disciplinas sobre medidas internas con el marco multilateral de comercio. Sin embargo, ni este análisis ni las propuestas teóricas o empíricas permiten llegar a la conclusión de que un enfoque es mejor que otro.

El análisis que hemos realizado no permite llegar a conclusiones generales sobre si algunas medidas internas merecen un trato diferente de otras desde el punto de vista del bienestar. Tampoco aclara si hay más motivos para incluir en el programa unas medidas internas que otras, o qué forma debería adoptar la cooperación internacional en el plano institucional. Sin embargo, el debate pone de manifiesto una preocupación que ha sido objeto de atención en los estudios económicos, a saber, las posibles consecuencias en términos de distribución de las normas multilaterales en las medidas internas, en particular si suponen una armonización a escala mundial. En general, se espera que la liberalización del comercio mediante la reducción de los aranceles beneficie a todos los interlocutores comerciales participantes, pero no tiene por qué suceder lo mismo en el caso de la armonización multilateral de las políticas.

Por otra parte, las preocupaciones relacionadas con la distribución no pueden servir de excusa para no tener en cuenta los posibles beneficios de la cooperación multilateral en lo que respecta al comercio y las medidas internas. Compensar unos ámbitos con otros y vincularlos puede mejorar el bienestar global; el problema de la distribución quedaría como un desafío que habría que abordar dentro de un conjunto más amplio. De hecho, en todas las esferas abordadas en la presente sección se está dando algún grado de armonización de las políticas a escala internacional, bien sea en instituciones internacionales, en órganos de normalización internacionales especializados o en el contexto de acuerdos internacionales.

La selección de las cuestiones de política nacional debatidas en la presente sección pretendía ser ilustrativa, en parte para abordar la cuestión fundamental de si es posible llegar a algún tipo de entendimiento previo sobre cómo debe configurarse el programa de trabajo de la OMC. En caso de que fuese posible, toda decisión de lo que debe figurar en el programa de trabajo de la OMC se basaría en una serie de criterios aceptados. La complejidad e incertidumbre propias de las cuestiones de políticas abordadas en esta sección hacen pensar que los esfuerzos en esta dirección serían muy complicados. Ya hemos visto en otras partes del presente estudio que los gobiernos pueden tener motivaciones y prioridades muy diferentes en lo que se refiere a la cooperación comercial. Además, si se opta por prefijar el programa de trabajo, habría que ser consciente de la incertidumbre generada de cara al futuro. En resumen, el presente informe no prescribe qué es lo que se debería hacer definiendo el programa de la OMC en un momento en que el sistema multilateral de comercio entra en su séptima década de existencia. Lo mejor que puede hacer es destacar algunas preguntas que podrían hacerse y los asuntos que pueden ser pertinentes cuando los gobiernos aborden el espinoso asunto de qué negociar y qué no.

E CONCLUSIÓN: DESAFÍOS ACTUALES Y FUTUROS

El Informe sobre el Comercio Mundial 2007 ha hecho un recorrido a lo largo de los sesenta años de cooperación comercial multilateral transcurridos desde el nacimiento del GATT, el 1º de enero de 1948. El mundo ha cambiado mucho en estas seis décadas, y el sistema multilateral de comercio también. La mundialización ha hecho que la interacción económica entre los países sea más estrecha que nunca, gracias en gran medida a la revolución experimentada por las tecnologías de la información y el transporte y a la creciente apertura de las políticas gubernamentales. La tendencia hacia una mayor interdependencia ha hecho que la cooperación económica internacional sea más compleja y multifacética. La cooperación entre los países es más difícil de gestionar y cada vez influye más en las condiciones de vida de las personas. El sistema tiene un alcance considerablemente mayor, y en la actualidad son muchas más las instancias que contribuyen a darle forma. De los 23 signatarios iniciales del GATT se ha pasado a los 151 Miembros de la OMC.

El presente Informe ha intentado proporcionar una visión más completa de los motivos que han movido a los países a lo largo de los años a cooperar entre sí en cuestiones comerciales. Puede que parezca una cuestión sencilla, pero lo cierto es que hay varias respuestas. Los gobiernos se plantean objetivos diferentes en momentos diferentes, en función, entre otras cosas, de la situación relativa de sus economías en el orden internacional y de las prioridades que impone su nivel de desarrollo económico. Al demostrar la enorme diversidad de intereses en juego, el Informe pone de manifiesto el carácter vulnerable e incompleto de la cooperación en un mundo en transformación y caracterizado por la incertidumbre -en otras palabras, el desafío permanente que supone elaborar y mantener arreglos de cooperación ventajosos para todas las partes-. La cooperación eficaz entre economías diferentes con prioridades diferentes exige claridad de ideas y visión a largo plazo, así como voluntad de acuerdo. Si no se alcanza un resultado basado en la cooperación, todas las partes en un posible acuerdo pueden verse perjudicadas de uno u otro modo, pero eso no impide que los acuerdos sean difíciles de alcanzar. Otro requisito para que se dé una cooperación sostenible y estable es que los gobiernos encuentren la manera de hacer frente a los costos de ajuste y la repercusión del cambio en términos de redistribución – esto es, de responder a los desafíos de la mundialización –. El presente Informe no aborda el ajuste y la distribución de los ingresos, que plantean problemas que van mucho más allá de la repercusión de los cambios en la política comercial en una economía.

Un examen de la historia de las relaciones comerciales antes del establecimiento del GATT/OMC pone claramente de manifiesto lo importante que es elaborar y mantener acuerdos institucionales que sirvan de base a las relaciones comerciales internacionales. Las instituciones internacionales pueden entrar en decadencia y perder importancia si los gobiernos no se ocupan de ellas, y es probable que mientras más se acentúe el declive de una institución, más difícil sea de solucionar. Al mismo tiempo, en repetidas ocasiones ha quedado demostrado que si las instituciones no se adaptan a los cambios, se quedan obsoletas, y cada vez se las considera más como vestigios de un mundo anticuado que obedece a intereses distintos de los que conforman el presente.

Incluso cuando los gobiernos se muestran dispuestos a adaptarse y reformular sus acuerdos de cooperación, reconociendo que las circunstancias han cambiado, los acuerdos comerciales siempre serán incompletos en cierto sentido. Los acuerdos no pueden prever todas las eventualidades; por tanto, aunque es cierto que las instituciones y las disposiciones contractuales pueden reducir la incertidumbre inherente al carácter incompleto de los contratos, es difícil que puedan eliminarlas del todo. De esa circunstancia cabe deducir dos cosas: una, que las diferencias son un resultado natural de ese carácter incompleto de los contratos; la otra, que para responder al problema hace falta un equilibrio delicado entre flexibilidad y adaptación, por un lado, y el mantenimiento de la previsibilidad y la estabilidad, por otro.

El Informe ha examinado una rica historia de cambios y adaptación institucional en el sistema multilateral de comercio. Ha extraído lecciones de la experiencia y ha identificado varios desafíos futuros. La historia revela cómo la especificidad del sistema multilateral de comercio fue lo que le dio fuerza en sus inicios. El sistema se fue expandiendo inexorablemente durante decenios en lo que se refiere a número de

miembros, asuntos abarcados y objetivos institucionales, culminando con el establecimiento de la OMC en 1995. Desde que existe la institución, el programa multilateral de comercio ha estado dominado por una serie bastante uniforme de cuestiones. A veces se han formulado de distinta manera, y es posible que haya habido diferencias en los detalles a lo largo del tiempo, pero muchos de los desafíos esenciales de la búsqueda de acuerdos de cooperación beneficiosos para todas las partes siguen siendo los mismos.

Más allá de los requisitos generales para que la cooperación sea un éxito – capacidad de adaptación y flexibilidad ante los cambios, eficacia en la gestión de programas cada vez más complejos entre economías cada vez más numerosas y diversas y capacidad para hacer frente a los efectos del cambio en la población de cada país –, cabe mencionar desafíos específicos que siguen planteándose y otros que pueden surgir. Entre los mayores desafíos a los que se enfrenta el sistema multilateral de comercio está cómo integrar en el sistema a las economías en desarrollo de una manera que contribuya a su crecimiento y a sus aspiraciones de desarrollo. Encauzar la relación entre el sistema multilateral de comercio y los acuerdos comerciales regionales o bilaterales es otro desafío permanente. En tercer lugar, durante al menos los últimos treinta años los gobiernos no han cesado de debatir la forma y el contenido de las normas comerciales multilaterales, sobre todo en lo relativo a la conveniencia de incluir nuevos temas en el programa y a la manera de hacerlo. El mundo cambia y las instituciones tienen que encontrar su sitio en ese entorno cambiante. En cuarto lugar, el sistema tiene que hacer frente a diferencias comerciales entre las partes centradas en lo que éstas consideran sus obligaciones y derechos adquiridos. A pesar del permanente interés de algunas partes por modificar el sistema de solución de diferencias del GATT/OMC, sus resultados han sido impresionantes a lo largo de los años. Todos estos temas los hemos abordado y analizado en cierto detalle en el Informe.

Pero ¿qué hay de los desafíos futuros, de las cuestiones que están empezando a plantearse y que requieren nuevos esfuerzos de cooperación? No hemos explorado esos temas en este estudio retrospectivo del sistema de comercio, y toda enumeración de desafíos futuros será, forzosamente, especulativa e incompleta. A pesar de todo, es interesante reflexionar brevemente sobre qué temas podrían requerir la atención de la comunidad internacional del comercio en los próximos años. Las medidas multilaterales, plurilaterales y unilaterales para reducir los aranceles han hecho que cobren importancia otras medidas que afectan a los flujos comerciales, las condiciones de la competencia y las oportunidades de obtener beneficios del comercio. A menudo se las denomina genéricamente medidas no arancelarias, y abarcan toda una serie de intervenciones. Hace mucho tiempo que constituyen una preocupación en el marco del GATT/OMC y que han sido objeto de acuerdos negociados. Probablemente, estas cuestiones cobrarán mayor importancia en el futuro. A escala más general, está la cuestión de cómo afecta la reglamentación a las condiciones económicas y qué desafíos plantea a escala internacional la cooperación en la elaboración de normas, entre otras cosas para reducir al mínimo la discriminación entre los países.

Otra cuestión que ganará en importancia es el comercio de servicios. De hecho, los esfuerzos de la OMC por establecer un marco de cooperación en la esfera de los servicios desde 1995 – un aspecto abordado muy someramente en el presente informe – constituyen un buen ejemplo de cooperación internacional creativa en un nuevo ámbito, pero también ilustran claramente cuánto queda aún por hacer. La complejidad de las transacciones de servicios complica la estructura de los acuerdos institucionales de cooperación. Sin embargo, cada vez es más evidente la importancia fundamental de los servicios en el funcionamiento de todas las economías, y qué papel puede desempeñar el comercio para que sea posible beneficiarse de un suministro de servicios eficiente y con precios adecuados. El comercio de servicios se ha hecho incluso más importante en los últimos años como consecuencia de la evolución de las prácticas empresariales, en particular la creciente tendencia a compartir la producción y a relocalizarla en el extranjero.

Por último, cabe mencionar una cuestión que no es novedosa, pero que con toda probabilidad cobrará más importancia. Nos referimos a las cuestiones ambientales y su relación con el comercio. Puede que hoy en día no entendamos mejor que hace dos o tres décadas cómo interactúan el comercio y el medio ambiente, pero muchas preocupaciones ambientales nuevas y más acuciantes, como el calentamiento global, están adquiriendo una mayor relevancia a ojos de la opinión pública y en los círculos políticos. Sin duda, la contribución del comercio y del sistema multilateral de comercio a la lucha contra los problemas ambientales es un tema que dará mucho que hablar.

A pesar de los desafíos que siguen planteándose y de los que se plantearán en el futuro, la experiencia internacional común de sesenta años del GATT/OMC arroja un balance positivo. Son muchos los gobiernos, instancias no estatales, observadores y críticos que desean mejorar el sistema, pero muy pocos los que negarían que ha contribuido a un mundo más estable y próspero. Esperamos que una visión sin adornos de las cuestiones del pasado que distan de estar resueltas, los desafíos pendientes y los éxitos – como hemos intentado hacer en este Informe – suscite una reflexión sobre la mejor manera de encarar el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Abdel Kader, M.R. (1986) 'Multilateral Trade Negotiations: The Developing Countries and the GATT Secretariat', tesis doctoral, Universidad de Ginebra, Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales: Ginebra.

Abdel Motaal, D. (1999) 'Eco-labeling and the World Trade Organization', en Sampson, G. y Chambers, W. (comp.) *Trade, Environment and the Millennium*, Nueva York: UN Press.

— (2004) 'The "Multilateral Scientific Consensus" and the World Trade Organization' *Journal of World Trade* 38, 5: 855-876.

Abrego, L., Perroni, C. Whalley J. y Wigle, R.M. (2001) 'Trade and Environment: Bargaining Outcomes from Linked Negotiations', *Review of International Economics* 9, 3: 414-428.

Adlung, R. (2006) 'Public Services and the GATS', *Journal of International Economic Law* 9, 2: 455-485.

Aitken, N.D. (1973) 'The effects of the EEC and EFTA on European trade: a temporal cross-section analysis', *American Economic Review* 63, 5: 881-892.

Alexandraki, K. y Lankes, H.P. (2004) 'Estimating the Impact of Preference Erosion on Middle-Income Countries', *IMF Working Paper* Nº 04/169, Washington, D.C.: FMI.

Amiti, M. y Romalis, J. (2006) 'Will the Doha Round Lead to Preference Erosion?', *IMF Working Paper* WP/06/10, Washington D.C.: FMI.

Anderson, K. (2002) 'Pecularities of Retaliation in WTO Dispute Settlement', *World Trade Review* 1, 2: 123-134.

Anderson, R. y Jenny F. (2005) 'Competition Policy, Economic Development and the Possible Role of a Multilateral Framework on Competition Policy: Insights from the WTO Working Group on Trade and Competition Policy', en E. Medalla (comp.) *Competition Policy in East Asia*, Routledge/Curzon.

Anderson, R.D. y Evenett, S. (2006) *Incorporating Competition Elements into Regional Trade Agreements: Characterization and Analysis*. Puede consultarse en http://www.evenett.com/ working/CompPrincInRTAs.pdf. Consultado el 31 de mayo de 2007.

Anderson, R.D. y Holmes P. (2002) 'Competition Policy and the Future of the Multilateral Trading System', *Journal of International Economic Law* 5, 2: 531-563.

Asociación Internacional de Fomento (AIF) (2004) 'Debt Sustainability and Financing Terms in IDA 14: Further Considerations on Issues and Options', noviembre de 2004, Washington D.C.: Banco Mundial.

Augier, P., Gasiorek, M. y Lai Tong, C. (2005) 'The impact of rules of origin on trade flows' *Economic Policy* 20, 43: 567-624.

Bacchetta, M. y Jansen, M. (2003) 'Adjusting to Trade Liberalization', *Estudios Especiales 7*, Ginebra: OMC.

Baffes, J. (2005) 'The Cotton Problem', *World Bank Research Observer* 20, 1: 109-144.

Bagwell, K. (2007) 'Remedies in the WTO: An Economic Perspective', mimeo. Puede consultarse en http://www.columbia.edu/%7Ekwb8/Remedies%20in%20the%20WTO%20010907.pdf. Consultado el 26 de abril de 2007.

Bagwell, K. y Staiger, R. (1997a) 'Multilateral tariff cooperation during the formation of Free Trade Areas', *International Economic Review* 38, 2: 291-319.

— (1997b) 'Multilateral tariff cooperation during the formation of Customs Unions', *Journal of International Economics* 42: 91-123.

— (1998) 'Will Preferential Agreements Undermine the Multilateral Trading System?', *The Economic Journal* 108, 449: 1162-1182.

— (1999a) 'An Economic Theory of GATT', *American Economic Review* 89, 1: 215-248.

— (1999b) 'Regionalism and Multilateral Tariff Cooperation', en J. Piggot y A. Woodland (comp.) *International Trade Policy and Pacific Rim*, Londres: MacMillan.

— (2002) *The Economics of the World Trading System*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

— (2004) 'National Sovereignty in an Interdependent World', *NBER Working Paper* 10249.

Bagwell, K., Mavroidis, P.C. y Staiger, R. (2002) 'It's A Question of Market Access', *The American Journal of International Law* 96: 56-76.

— (2007) 'Auctioning Countermeasures in the WTO', *Journal of International Economics*, de próxima publicación.

Bairoch, P. (1989) 'European trade policy, 1815-1914', en Mathias, P. y S. Pollard (comp.) *The Cambridge economic history of Europe*, volumen VIII, The industrial economies: the development of economic and social policies, Cambridge: Cambridge University Press.

Balassa, B. (1980) 'The Tokyo Round and the Developing Countries', *World Bank Staff Working Paper 370*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Balassa, B. y asociados (1971) *The structure of protection in developing countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Baldwin, R. y Martin, P. (1999) 'Two waves of globalization: superficial similarities, fundamental differences', en Sieber, H. (comp.) *Globalisation and Labour* (Tubinga: J.C.B. Mohr para el Kiel Institute of World Economics).

Baldwin, R. y Robert-Nicoud, F. (2005) 'Juggernaut Model - The Lego Version', mimeo, HEI.

Baldwin, R.E. (1994) 'Toward an Integrated Europe', Londres: CEPR.

— (1995) 'A Domino Theory of Regionalism', en Richard Baldwin, P. Haaparanta y J. Kiander (comp.) *Expanding Membership of the EU*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 25-48.

— (2006) 'Multilateralising Regionalism: Spaghetti bowls as building bloc on the path to global free trade', *World Economy* 29, 11: 1451-1518.

Baldwin, R.E. y Baldwin, R.E. (1996) 'Alternative approaches to the political economy of endogenous trade liberalization', *European Economic Review* 40: 775-782.

Baldwin, R.E. y Murray, T. (1977) 'MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits under the GSP', *Economic Journal* 87, 345: 30-46.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006) 'Mapping Market Access Provisions in Regional Trade Agreements: A Preliminary Assessment', ponencia presentada en el taller "Regional Rules and the Global Trading System", celebrado los días 26 y 27 de julio de 2006 en Washington D.C.

Banco Mundial (2002) *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington D.C.: Banco Mundial.

— Banco Mundial (2005) 'Global Economic Prospects', Washington, D.C.: Banco Mundial.

— (2005) *Global Economic Prospects*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

— (2006) *Assessing World Bank Support for Trade, 1987-2004, An IEG Evaluation*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Barfield, C.E. (2001) *Free Trade, Sovereignty, Democracy: The Future of the World Trade Organization*, Washington, D.C.: AEI Press.

Barth, J., Marchetti, J.A., Nolle, D.E. y Sawangngoenyuang, W. (2006) '*Foreign Banking: Do Countries' WTO Commitments Match Actual Practices?*', *WTO Staff Working Paper* ERSD-2006-11, 20 de octubre de 2006.

Barton, J.H., Goldstein, J.L., Josling, T.E. y Steinberg, R.H. (2006) *The Evolution of the Trade Regime*, Princeton: Princeton University Press.

Bayoumi, T. y Eichengreen, B. (1998) 'Is Regionalism Simply a Diversion? Evidence From the Evolution of the EC and EFTA', en Takatoshi, I. y Kruger, A. (comp.) *Regionalism Versus Multilateral Trade Arrangements*, Chicago: University of Chicago Press.

Bell, M., Ross-Larson, B. y Westphal, L.E. (1984) 'Assessing the Performance of Infant Industries', *Journal of Development Economics* 16: 101-128.

Bergstrand, J.H. (1985) 'The gravity equation in international trade: some microeconomic foundations and empirical evidence', *The Review of Economics and Statistics* 67, 3: 474-481.

Berry, S., Levinsohn, J. y Pakes, A. (1999) 'Voluntary Export Restraints on automobiles: evaluating a trade policy', *American Economic Review* 89, 3: 400-430.

Bhagwati, J. (1991) *The World Trading System at Risk*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Bhattacharjea, A. (2006) 'The Case for a Multilateral Agreement on Competition Policy: A Developing Country Perspective', *Journal of International Economic Law* 9, 2: 293-323.

Blackhurst, R. y Hartridge D. (2004) 'Improving the capacity of WTO institutions to fulfill their mandate', *Journal of International Economic Law* 7, 3: 705-716.

Blackhurst, R., Enders, A. y Francois, J.F. (1995) 'The Uruguay Round and Market Access: Opportunities and Challenges for Developing Countries', en Martin, W. y Winters, L.A. (comp.) *The Uruguay Round and the Developing Economies*, World Bank Discussion Paper Nº 307, Washington, D.C.: Banco Mundial, páginas 97-116.

Blanchard, O. (2005) 'European Unemployment: the Evolution of Facts and Ideas', *NBER Working Paper* 11750, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Bode, M. y Budzinski, O. (2005) 'Competing Ways Towards International Antitrust: the WTO versus the ICN', *Marburg Papers on Economics* 03-2005, Marburgo: Universidad de Philipps.

Bollerslev, T. (1986) 'Generalized autoregressive conditional heteroskedasticity', *Journal of Econometrics* 31, 3: 307-327.

Bown, C.P. (2002) 'The Economics of Trade Disputes, the GATT's Article XXIII, and the WTO's Dispute Settlement Understanding', *Economics and Politics* 14, 3: 283-322.

— (2004a) 'On the Economic Success of GATT/WTO Dispute Settlement', *Review of Economics and Statistics* 86, 3: 811-823.

— (2004b) 'Trade disputes and the implementation of protection under the GATT: an empirical assessment', *Journal of International Economics* 62: 263-294.

— (2005a) 'Participation in WTO Dispute Settlement: Complainants, Interested Parties, and Free Riders', *World Bank Economic Review* 19, 2: 287-310.

— (2005b) 'Trade Remedies and World Trade Organization Dispute Settlement: Why Are So Few Challenged?', *World Bank Policy Research Working Paper* Nº 3540, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Bown, C.P. y Hoekman, B.M. (2005) 'WTO Dispute Settlement and the Missing Developing Country Cases: Engaging the Private Sector', *Journal of International Economic Law* 8, 4: 861-890.

— (2007) 'Making trade agreements relevant for poor countries: why dispute settlement is not enough', *Brookings Institution Working Paper 2007-05*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

Breda dos Santos, N., Farias, R. y Cunha, R. (2005) 'Generalized System of Preferences in General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization: History and Current Issues', *Journal of World Trade* 39, 4: 637-670.

Brenton, P. (2003) 'Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of European Union Preferences under "Everything But Arms"', *Journal of World Trade* 37, 3: 623-646.

Brenton, P. y Manchin, M. (2003) 'Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin', *World Economy* 26, 5: 755-769.

Breuss, F. (2004) 'WTO Dispute Settlement: An Economic Analysis of Four EU-US Mine Trade Wars', *Journal of Industry, Competition and Trade* 4, 4: 275-315.

Broda, C., Limão, N. y Weinstein, D. (2006) 'Optimal tariffs: the evidence', *NBER Working Paper* Nº 12033, Washington, D.C.: National Bureau of Economic Research.

Bronckers, M. y van den Broek, N. (2005) 'Financial Compensation in the WTO: Improving the Remedies of WTO Dispute Settlement', *Journal of International Economic Law* 8, 1: 101-126.

Brown, D.K. (2001) 'Labor Standards: Where Do They Belong on the International Trade Agenda?', *Journal of Economic Perspectives* 15, 3: 89-112.

Brown, W. (1950) *The United States and the Restoration of World Trade*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Bureau, J.C. y Gallezot, J. (2004) 'Assessment of Utilization and Motives for Under-Utilization of Preferences in Selected Least Developed Countries', documento presentado al 53rd Joint Working Party on Agriculture and Trade de la OCDE, COM/AGR/TD/WP(2004)12/REV2, 21 y 22 de octubre de 2004, París: OCDE.

Busch, M.L. (2000) 'Democracy, Consultation, and the Paneling of Disputes under GATT', *Journal of Conflict Resolution* 44, 4: 425-446.

Busch, M.L. y Reinhardt, E. (2000) 'Bargaining in the Shadow of the Law: Early Settlement in GATT/WTO Disputes', *Fordham International Law Journal* 24, 1-2: 158-172.

— (2003) 'Developing Countries and General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization Dispute Settlement', *Journal of World Trade* 37, 4: 719-735.

— (2006) 'Three's a Crowd: Third Parties and WTO Dispute Settlement', *World Politics*, de próxima publicación.

Bütler, M. y Hauser, H. (2000) 'The WTO Dispute Settlement Mechanism: A First Assessment from an Economic Perspective', *Journal of Law, Economics & Organization* 16, 2: 503-533.

Cadot, O., Esteovadeordal, A. y Eisenmann, A.S. (2005) 'Rules of Origin as Export Subsidies', *CEPR Discussion Paper* Nº 4999.

Cameron, R.E. (1993) *A Concise Economic History of the World: From Paleolithic Times to the Present*, 2ª edición, Nueva York, Nueva York: Oxford University Press.

Candau F. y Jean, S. (2005) 'What Are EU Trade Preferences Worth for Sub-Saharan Africa and Other Developing Countries?', CEPII, *Working Paper* Nº 2005-19, París: CEPII.

Candau F., Fontagné, L. y Jean, S. (2004) 'The utilisation rate of preferences in the EU', ponencia presentada en la 7th Global Economic Analysis Conference, 17 a 19 de junio de 2004, Washington D.C.

Charnovitz, S. (2001) 'Rethinking WTO Trade Sanctions', *American Journal of International Law* 95, 4: 792-831.

— (2002a) 'Triangulating the World Trade Organization', *American Journal of International Law* 96, 1: 28-55.

— (2002b) 'The WTO's Problematic "Last Resort" against Non-Compliance', *Aussenwirtschaft* 57, 4: 409-440.

Chase, K. (2006) 'Multilateralism Compromised: the Mysterious Origin of GATT Article XXIV', *World Trade Review* 5, 1: 1-30.

Chayes, A. y Chayes, A.H. (1993) *The New Sovereignty*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Checkel, J. (comp.) (2007) *International Institutions and Socialization in Europe,* Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Clarke, J. y Evenett, S.J. (2003) 'A multilateral framework for competition policy?', Suiza, Secretaría de Estado de Economía, y Simon Evenett *The Singapore Issues and the World Trading System: the Road to Cancun and Beyond*, Berna: Secretaría de Estado de Economía.

Clemens, M.A. y Williamson, J.G. (2001) 'Why the tariff-growth correlation changed after 1950', manuscrito, Harvard: Harvard University.

Cline, W.R. (1982) 'Can the East Asian Model of Development Be Generalized?', *World Development* 10, 2: 81-90.

Collier, P. (2006) 'Why the WTO is Deadlocked: And What Can Be Done About It', *The World Economy*: 1423-1449.

Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio (ICITO) (1952) *Liberalización del comercio mundial.*

Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio (ICITO) (1957) *International Trade 1956.*

Commission on Intellectual Property Rights (CIPR) (2002) *Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy*, Londres: CIPR.

Conconi, P. y Perroni, C. (2002) 'Issue Linkage and Issue Tie-in in Multilateral Negotiations', *Journal of International Economics* 57: 423-447.

— (2005) 'Special and Differential Trade Regimes', mimeo.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (1968) *The Kennedy Round estimated effects on tariff barriers*, Ginebra: UNCTAD.

— (1982) *Assessment of the results of the multilateral trade negotiations*, Ginebra: UNCTAD.

— (1996) *The TRIPS Agreement and Developing Nations*, Ginebra: UNCTAD.

— (1999) 'Quantifying the benefits obtained by developing countries from the Generalized System of Preferences', nota de la Secretaría de la UNCTAD UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.52, Ginebra: UNCTAD.

— (2005) 'Generalized System of Preferences: List of Beneficiaries', UNCTAD/ITCD/TSB/ Misc.62/ Rev.1, Ginebra: UNCTAD.

Cooper, R.N. (1972) 'The European Community's System of Generalized Tariff Preferences: A Critique', *Journal of Development Studies* 8, 4: 79-94.

Copeland, B.R. y Taylor, M.S. (2003) *Trade and the Environment: Theory and Evidence*, Princeton y Oxford: Princeton University Press.

Corden, W.M. (1974) *Trade policy and economic welfare*, Oxford: Clarendon Press.

Corrales-Leal, W. (2005) 'A Situational Approach to the Doha-Mandated Negotiations on Special and Differential Treatment', mimeo, Ginebra: Centro Internacional del Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD).

Cottier, T. (1992) 'Intellectual Property in International Trade Law and Policy: The GATT Connection', *Aussenwirtschaft* 47, 1: 79-105.

— (2006) 'From Progressive Liberalization to Progressive Regulation in WTO Law', *Journal of International Economic Law* 9, 4: 779-821.

Cox, R. y Jacobson, H. (1973) *The Anatomy of Influence: Decision-making in International Organization,* New Haven, Nueva Jersey: Yale University Press.

Croome, J. (1995) *Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round*, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

Curtis, T.B. y Vastine, J.R. (1971) *The Kennedy Round and the Future of American Trade*, Nueva York: Praeger Publishers.

Curzon, G. (1965) *Multilateral Trade Diplomacy*, Londres: Michael Joseph.

Danahar, K. (comp.) (1994) *50 Years is Enough - The case against the World Bank and the International Monetary Fund*, Washington, D.C.: South End Press.

Davey, W.J. (2001) 'Has the WTO Dispute Settlement System Exceeded Its Authority? A Consideration of Deference Shown by the System to Member Government Decisions and Its Use of Issue-Avoidance Techniques', *Journal of International Economic Law* 4, 1: 79-110.

— (2002) 'A Permanent Panel Body for WTO Dispute Settlement: Desirable or Practical?', en Kennedy D.L.M. y Southwick, J.D. (comp.) (2002) *The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honour of Professor Robert E. Hudec*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 496-527.

— (2005a) 'Evaluating WTO Dispute Settlement: What Results Have Been Achieved through Consultations and Implementation of Panel Reports?', ponencia presentada en el marco de la conferencia "La OMC a los 10 años", Tokio (Japón), 25 de octubre de 2005.

— (2005b) 'The Sutherland Report on Dispute Settlement: A Comment', *Journal of International Economic Law* 8, 2: 321-328.

De Ferranti, D., Perry, P., Lederman, D. y Maloney, W. (2002) *From natural resources to the knowledge economy - trade and job quality*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Deardorff, A. (1998) 'Should Patent Protection Be Extended to All Developing Countries?', *The World Economy* 13, diciembre de 1990, páginas 497-507; reimpresión en M. R. Stern (comp.) *The Multilateral Trading System: Analysis and Options for Change*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1993; reimpresión en Robert Howse (comp.) *The World Trading System*, Routledge Press.

Deardorff, A. y Stern, R. (1982) 'Economic Effects of the Tokyo Round', *Southern Economic Journal*, enero.

— (2005) 'A centennial of anti-dumping legislation and implementation: introduction and overview', *The World Economy* 28, 5: 633-640.

Destler, I.M. (1996) *American Trade Politics*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Diebold, W. (1952) *The End of the ITO*, Princeton: Princeton University Press.

Dirección Nacional de Comercio de Suecia (2004) *Consequences of the WTO-agreements for the Developing Countries*, Estocolmo: Dirección Nacional de Comercio.

Dobson, W. y Jacquet, P. (1998) *Financial services liberalization in the WTO*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Documentation française (1948) 'La France et les accords tarifaires de Genève', *Notes Documentaires et Études* Nº 780 (13 de diciembre de 1947), página 12.

Downs, G.W., Rocke, D.M. y Barsoom, P.N. (1996) 'Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?', *International Organization* 50, 3: 379-406.

Dunoff, J.L. y Trachtman, J.P. (1999) 'Economic Analysis of International Law', *Yale Journal of International Law* 24, 1: 1-59.

Duran, P. y Sokol, J.B. (2005) 'Policy and Operational Lessons Learned from Eight Country Case Studies', en De Wulf, L. y Sokol, J.B. (comp.) (2005) *Customs Modernization Handbook*, Washington D.C.: Banco Mundial.

Durling, J. y Hardin, D. (2005) 'Amicus curiae participation in WTO dispute settlement: reflections on the past decade', en Yerxa, R. y Wilson, B. (comp.) *Key Issues in WTO Dispute Settlement - The first ten years*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 221-231.

Durling, J.P. (2003) 'Deference, But Only When Due: WTO Review of Anti-Dumping Measures', *Journal of International Economic Law* 6, 1: 125-153.

Ehlermann, C. y Ehring, L. (2002) 'WTO Dispute Settlement and Competition Law', European University Institute, Florencia, *Policy Paper* 02/12.

— (2005) 'Decision Making in the World Trade Organization: Is the Consensus Practice of the World Trade Organization Adequate for Making, Revising and Implementing Rules on International Trade?', *Journal of International Economic Law* 8, 1: 51-75.

Elsig, M. (2007) 'The World Trade Organization's Legitimacy Crisis: What Does The Beast Look Like?', *Journal of World Trade*, de próxima publicación.

Engle, R. (1982) 'Autoregressive conditional heteroskedasticity with estimates of the variance of United Kingdom inflation', *Econometrica* 50, 4: 987-1007.

Essermann, S. y Howse, R. (2003) 'The WTO on Trial', *Foreign Affairs* 82, 1: 130-140.

Estevadeordal, A. (2000) 'Negotiating preferential market access: the case of the North American Free Trade Agreement', *Journal of World Trade* 34, 1: 141-166.

Ethier W.J. (1998) 'Regionalism in a Multilateral World', *Journal of Political Economy* 106: 1214-45.

— (2001) 'Punishments and Dispute Settlement in Trade Agreement', *Penn Institute for Economic Research (PIER) Working Paper* 01-021, Filadelfia, Pensilvania: University of Pennsylvania.

— (2004) 'Trade Policies Based on Political Externalities: An Exploration', *Penn Institute for Economic Research (PIER) Working Paper* 04-006, Filadelfia, Pensilvania: University of Pennsylvania.

European News Agency (1975) *The Tokyo-Round: Trade Issues at Stake*, volumen II, Bruselas: European News Agency.

— (1979) *The Tokyo-Round: Trade Issues at Stake*, Bruselas: European News Agency.

— (1986) *Reagan Round: Issues at Stake*, Bruselas: European News Agency.

Evenett, S.J. (2005) 'Special and Differential Treatment: Thinking Outside the Box', informe sobre el Global Forum on Trade de la OCDE, celebrado en Bridgetown (Barbados) los días 28 y 29 de junio de 2005.

Evenett, S.J., Gage, J. y Kennett, M. (2004) 'WTO membership and market access: evidence from the accessions of Bulgaria and Ecuador', mimeo.

Evenett, S.J., Levenstein, M. y Suslow, V. (2001) 'International cartel enforcement: lessons from the 1990s', *The World Economy* 24, 9: 1221-45.

Feenstra R., Markusen, J. y Rose, A.K. (2001) 'Using the gravity model equation to differentiate among alternative theories of trade', *Canadian Journal of Economics* 34, 2: 430-447.

Felbermayr, G.J. y Kohler, W. (2005) 'Exploring the intensive and extensive margins of world trade', Universidad de Tubinga, manuscrito inédito.

Finger, J.M. y Laird, S. (1987) 'Protection in Developed and Developing Countries - An Overview', *Journal of World Trade Law* 21, 6: 9-23.

Finger, J.M. y Nogués, J.J. (2006) *Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization: Fighting Fire with Fire,* Palgrave MacMillan.

Finger, J.M. y Schuler, P. (2000) 'Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge', *World Economy* 23, 4: 511-525.

Fink, C. y Maskus, K.E. (2005) 'Why We Study Intellectual Property Rights and What We Have Learned', en Fink, C. y Maskus, K. (comp.) *Intellectual Property and Development - Lessons from Recent Economic Research,* Washington D.C.: Banco Mundial.

Fink, C. y Molinuevo, M. (2007) 'East Asian Free Trade Agreements in Services: Roaring Tigers or Timid Pandas?', mimeo, Washington, D.C.: Banco Mundial.

FMI (2003) 'Financiación de las pérdidas derivadas de la erosión de los márgenes preferenciales - Nota sobre las cuestiones planteadas por países en desarrollo en la Ronda de Doha', comunicación del Fondo Monetario Internacional a la OMC, documento WT/TF/COH/14 de la OMC, Ginebra: OMC.

Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (2006) 'Programa de desarrollo de Doha y ayuda para el comercio', informe de situación para la reunión del Comité para el Desarrollo (Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo) de 18 de septiembre de 2006, documento DC2006-0013, Washington D.C.: FMI y Banco Mundial.

Footer, M.E. (2001) 'Developing Country Practice in the Matter of WTO Dispute Settlement', *Journal of World Trade* 35, 1: 55-98.

Foreman-Peck, J. (1995) *A History of the World Economy: International Economic Relations Since 1850*, 2ª edición, Nueva York, Nueva York: Harvester Wheatsheaf.

Foroutan, F. (1998) 'Does Membership in a Regional Preferential Trade Arrangement Make a Country More or Less Protectionist?', *World-Economy* 21, 3: 305-35.

Frank, I. (1987) 'Import quotas, the balance-of-payments and the GATT', *The World Economy* 10: 3, 307-317.

Frankel, J. y Rose, A.K. (2002) 'An estimate of the effect of common currencies on trade and income', *The Quarterly Journal of Economics* 117, 2: 437-466.

Frankel, J.A. (1997) *Regional Trading Blocs in the World Economic System,* Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Frankel, J.A. y Wei, S.J. (1993) 'Trading Blocs and Currency Blocs', *NBER Working Paper* N° 4335.

— (1995) 'Open Regionalism in a World of Continental Trading Blocs' *NBER Working Paper* N° 5272, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Gallaway, M.P., Blonigen, B.A. y Flynn, J.E. (1999) 'Welfare costs of US antidumping and countervailing duty laws', *Journal of International Economics* 49, 2: 211-244.

Gardner, R.N. (1969) *Sterling -Dollar Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press, páginas 348-361.

GATT (1947) 'Listas de concesiones arancelarias' (en dos volúmenes), ejemplar N° 503, Ginebra, octubre.

— (1950) 'El ataque a las barreras comerciales: informe sobre el funcionamiento del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio desde enero de 1948 hasta agosto de 1949', Ginebra: GATT.

— (1954) *International Trade 1954*, informe general anual, Ginebra: GATT.

— (1956) *International Trade 1956*, Ginebra: GATT.

— (1958) 'Las tendencias del comercio internacional', informe presentado por un grupo de expertos presidido por Gottfried Haberler, informe general anual, Ginebra : GATT.

— (1962) 'Protocolo que incorpora los resultados de la Conferencia Arancelaria', 16 de julio de 1962, Ginebra : GATT.

— (1967) 'GATT Trade Negotiations. Brief Summary of Results', comunicado de prensa GATT/992, 30 de junio de 1967, Ginebra : GATT.

— (1979) Trigésimo quinto período de sesiones de las PARTES CONTRATANTES, Acta de la tercera sesión, celebrada el 28 de noviembre, SR.35/3 y Corr.1 y 2, Ginebra: GATT.

— (1980) 'Las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Tokio', volumen II, Ginebra: GATT.

— (1994) 'Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, Acceso de bienes y servicios a los mercados: Visión general de los resultados', Ginebra: GATT.

Ghosh, S. y Yamarik, S. (2004) 'Are Regional Trading Arrangements Trade Creating?: An Application of Extreme Bounds Analysis', *Journal of International Economics* 63, 2 (julio de 2004): 369-395.

Goldstein, J. (1993) 'Creating the GATT Rules: Politics, Institutions and American Policy', en John Ruggie (comp.) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nueva York: Columbia University.

Goldstein, J., Rivers, D. y Tomz, M. (2005) 'Membership has Its privileges: the impact of GATT on international trade', mimeo, Department of Political Science, Stanford University.

Golt, S. (1978) *Developing Countries in the GATT System*, Londres: Trade Policy Research Centre.

Granger, C. y Siroën, J.-M. (2006) 'Core Labour Standards in Trade Agreements: From Multilateralism to Bilateralism', *Journal of World Trade* 40,5: 813-836.

Greenaway D. y Kneller, R. (2004) 'Industry Differences in the Effect of Export Market Entry: Learning by Exporting?', *University of Nottingham Working Paper* Nº 2004/33.

Greenwald, J. (2003) 'WTO Dispute Settlement: An Exercise in Trade Law Legislation?', *Journal of International Economic Law* 6, 1: 113-124.

Gros, D. (1987) 'A Note on the Optimal Tariff, Retaliation and the Welfare Loss from Tariff Wars in a Framework with Intra-industry Trade', *Journal of International Economics* 23, 3-4: 357-367.

Grossman, G. (1990) 'Promoting new industrial activities: A survey of recent arguments and evidence', *OECD Economic Studies* Nº 14, París: OCDE.

Grossman, G.M. y Helpman, E. (1995) 'The Politics of Free Trade Agreements', *American Economic Review* 85, 4: 667-690.

Guzman, A.T. (2002) 'The Political Economy of Litigation and Settlement at the WTO', *Public Law Research Paper* Nº 98, Berkeley, California: University of California at Berkeley.

Guzman, A.T. y Simmons, B.A. (2002) 'To Settle or Empanel? An Empirical Analysis of Litigation and Settlement at the World Trade Organization', *Journal of Legal Studies* 31, 1: S205-S235.

— (2005) 'Power Plays and Capacity Constraints: The Selection of Defendants in World Trade Organization Disputes', *Journal of Legal Studies* 34, 2: 557-598.

Hamilton, C.B., de Melo, J. y Winters, L.A. (1992) 'Who wins and who loses from Voluntary Export Restraints? The case of footwear', *The World Bank Research Observer* 7, 1: 17-33.

Hamza, M. A.-B. (1981) 'Review of the preferential arrangements established under the GATT Protocol relating to Trade Negotiations among Developing Countries', Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), documento TD/B/C.7/49, Comisión de Cooperación Económica entre Países en desarrollo, Ginebra: UNCTAD.

Hathaway, D.E. e Ingco, M.D. (1996) Agricultural liberalization and the Uruguay Round, en Martin, W. y Winters, L.A. (1996) (comp.) *The Uruguay Round and the developing countries*, Washington, D.C.: Banco Mundial, publicado por Cambridge University Press.

Hausman, R. y Rodrik, D. (2003) 'Economic development as self-discovery', *Journal of Development Economics* 72, 2: 603-633.

Hawkins, D.G., Lake, D., Nielson, D.L. y Tierney, M.J. (comp.) (2006) *Delegation and Agency in International Organizations,* Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Helleiner, G.K. (comp.) (2002) *Non-Traditional Export Promotion in Africa - Experience and Issues*, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas, Helsinki, Nueva York: Palgrave.

Helpman, E., Melitz, M. y Rubinstein, Y. (2006) 'Trading partners and trading volumes', manuscrito inédito.

Hemming, M.F.W., Miles, C.M. y Ray, G.F. (1959) 'A Statistical Summary of the Extent of Import Control in the United Kingdom Since the War', *The Review of Economic Studies* 26, 2: 75-109.

Hermann, R., Burger, K. y Smit, H.P. (1989) 'Commodity Policy: Price Stabilization Versus Financing', en Winters, L.A. y Sapsford, D. (comp.) (1989) *Primary Commodity Prices: Economic Models and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 240-290.

Hilf, M. (2001) 'Power, Rules and Principles Which Orientation for WTO/GATT Law?', *Journal of International Economic Law* 4, 1: 111-130.

Hindley, B. (1987) 'GATT Safeguards and Voluntary Export Restraints: What Are the Interests of Developing Countries?', *World Bank Economic Review* 1, 4: 689-705.

Hippler Bello, J. (1996) 'The WTO Dispute Settlement Understanding: Less is More', *American Journal of International Law* 90, 3: 416-418.

Hippler Bello, J. y Holmer, A.F. (1990) 'The Heart of the 1988 Trade Act: A Legislative History of the Amendments to Section 301', en Bhagwati, J. y Patrick, H.T. (comp.) (1990) *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Ann Arbor: University of Michigan Press, páginas 49-89.

Hoda, A. (2001) *Tariff negotiations and renegotiations under the GATT and the WTO, procedures and practices*, Ginebra: Organización Mundial del Comercio, publicado por Cambridge University Press.

Hoekman, B. (1996) 'Assessing the General Agreement on Trade in Services', en Martin, W. y Winters, L.A. (1996) (comp.) *The Uruguay Round and the developing countries*, Washington, D.C.: Banco Mundial, publicado por Cambridge University Press.

— (2002) 'Strengthening the Global Trade Architecture for Development: The Post-Doha Agenda', *World Trade Review* 1, 1: 23-45.

— (2005) 'Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment', *Journal of International Economic Law* 8, 2: 405-424.

Hoekman, B. y Kosteki, M. (2001) *The Political Economy of The World Trading System*, Oxford University Press.

Hoekman, B. y Özden, C. (2005) 'Trade Preferences and Differential Treatment of Developing Countries: A Selective Survey', *World Bank Policy Research Working Paper* Nº 3566, Washington D.C.: Banco Mundial.

Hoekman, B. y Saggi, K. (2003) 'Trading Market Access for Competition Policy Enforcement', *CEPR Discussion Paper* Nº 4110.

— (2004) 'International Co-operation on Domestic Policies: Lessons From the WTO Competition Debate', *CEPR Discussion Paper* Nº 4693.

Hoekman, B., Martin, W. y Primo Braga, C.A. (2006) 'Preference Erosion: The Terms of the Debate', en Newfarmer, R. (comp.) (2006) *Trade, Doha, and Development: A Window into the Issues*, Washington, D.C.: Banco Mundial, páginas 333-343.

Hoekman, B., Michalopoulos, C. y Winters, L.A. (2004) 'Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO: Moving Forward after Cancún', *The World Economy* 27, 4: 481-506.

Hoekman, B.M. y Mavroidis, P.C. (2000) 'WTO Dispute Settlement, Transparency and Surveillance', *World Economy* 23, 4: 527-542.

Hoekman, B.M., Maskus, K.E. y Saggi, K. (2004) 'Transfer of Technology to Developing Countries: Unilateral and Multilateral Policy Options', *World Bank Policy Research Working Paper* N° 3332, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Holmes, P., Rollo, J. y Young, A.R. (2003) 'Emerging Trends in WTO Dispute Settlement: Back to the GATT?', *World Bank Policy Research Working Paper* N° 3133, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Horlick, G. (2002) 'Problems with the Compliance Structure of the WTO Dispute Resolution Process', en Kennedy, D. y Southwick, J. (comp.) (2002) *The Political Economy of International Trade Law - Essays in Honour of Robert E. Hudec*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 636-645.

Horn, H. y Mavroidis, P.C. (1999) 'Remedies in the WTO Dispute Settlement System and Developing Country Interests', mimeo.

— (2006a) 'The WTO Dispute Settlement System 1995-2004: Some descriptive statistics', mimeo.

— (2006b) 'The WTO Dispute Settlement Data Set: User's Guide Version 1.0', mimeo.

Horn, H., Maggi, G. y Staiger, R.W. (2006) 'The GATT/WTO as an Incomplete Contract', *NBER Working Paper N° W12745*.

Horn, H., Nordström, H. y Mavroidis, P.C. (1999) 'Is the Use of the WTO Dispute Settlement System Biased?', *CEPR Discussion Paper* 2340, Londres: Centre for Economic Policy Research.

Howse, R. (2002) 'From Politics to Technocracy - and Back Again: the Fate of the Multilateral Trading System', *American Journal of International Law* 96, 1: 94-117.

Howse, R. y Staiger, R.W. (2006) 'United States - Anti-Dumping Act of 1916 (Original Complaint by the European Communities) - Recourse to Arbitration by the United States under 22.6 of the DSU, WT/DS136/ARB, 24 February 2004: A Legal and Economic Analysis', en Horn y Mavroidis (2006) (comp.) *The WTO Case Law of 2003*, The American Law Institute Reporters' Studies, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 254-279.

Hudec, R.E. (1975) *The GATT legal system and world trade diplomacy*, Nueva York: Praeger.

— (1980) 'GATT Dispute Settlement after the Tokyo Round: An Unfinished Business', *Cornell International Law Journal* 13: 145-204.

— (1987) *Developing Countries in the GATT Legal System*, Aldershot, Hampshire: Gower Publishing.

— (1990) *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, 2ª edición, Salem, Nuevo Hampshire: Butterworth Legal Publishers.

— (1993) *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System*, Salem, Nuevo Hampshire: Butterworth Legal Publishers.

— (2002) 'The Adequacy of WTO Dispute Settlement Remedies: A Developing Country Perspective', en Hoekman, B., Mattoo, A. y English, P. (2002) *Development, Trade, and the WTO*, Washington, D.C.: Banco Mundial, páginas 81-91.

Iida, K. (2004) 'Is WTO Dispute Settlement Effective?', *Global Governance* 10: 207-225.

Inama, S. (2003) 'Trade Preferences and the World Trade Organization Negotiations on Market Access', *Journal of World Trade* 37, 5: 959-976.

International Federation of Pharmaceutical Manufacturers Association (IFPMA) (2003) 'Accelerating innovative pharmaceutical research and development in China: A case study', Ginebra: IFPMA.

Irwin, D. (1993) 'Multilateral and Bilateral Trade Policies in the Word Trading System: An Historical Perspective', en J. de Melo y A. Panagariya (comp.) *New Dimensions in Regional Integration*, Londres: CEPR.

— (1994) 'The GATT's Contribution to Economic Recovery in Post-War Western Europe', *NBER Working Paper* 4944.

— (1995) 'The GATT's contribution to economic recovery in post-war Western Europe', en Eichengreen, B. (comp.) *Europe's Postwar Recovery,* Cambridge: Cambridge University Press.

— (1996) *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*, Princeton: University Press.

Jackson J. (1967) 'The Puzzle of GATT', *Journal of World Trade Law* 1, 2: 131-161.

— (1969) *World Trade and the Law of GATT*, Indianápolis, Kansas City y Nueva York: The Bobby-Merrill Company.

— (1997) *The world trading system, law and policy of international economic relations*, 2ª edición, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

— (1998) 'Dispute Settlement in the WTO: Policy and Jurisprudential Considerations', *University of Michigan Research Seminar in International Economics (RSIE) Discussion Paper* N° 419, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan. Puede consultarse en http://www.spp.umich.edu/rsie/workingpapers/wp.html.

— (2002) 'Afterword: The Linkage Problem - Comments on Five Texts', *The American Journal of International Law* 96, 1: 118-125.

— (2004) 'International Law Status of WTO Dispute Settlement Reports: Obligation to Comply or Option to "Buy out"?', *American Journal of International Law* 98, 1: 109-125.

— (2005) 'The Changing Fundamentals of International Law and Ten Years of the WTO', *Journal of International Economic Law* 8, 1: 3-15.

— (2006) *Sovereignty, the WTO, and Changing Fundamentals of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.

Jackson, J.H., Davey, W.J y Sykes, A.O. (1995) *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, 3ª edición, St. Paul, Minnesota: West Publishing.

Jaffe, A.B., Peterson, S.R., Portney, P.R. y Stavins, R. (1995) 'Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?', *Journal of Economic Literatur*e 33, 1: 132-163.

Johnson, H.G. (1967) *Economic policies towards less developed countries*, Nueva York: Praeger.

Karacaovali, B. y Limão, N. (2005) 'The Clash of Liberalization: Preferential versus Multilateral Trade Liberalization in the European Union', *The World Bank Policy Research Working Papers Series* N° 3493.

Keck, A. (2004) 'WTO Dispute Settlement: What Role for Economic Analysis?', *Journal of Industry, Competition and Trade* 4, 4: 365-371.

Keck, A. y Low, P. (2004) 'Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How?', *Staff Working Paper ERSD*-2004-03, Organización Mundial del Comercio (OMC), Ginebra; también publicado en Evenett, S. y Hoekman, B. (comp.) (2005) *Economic Development and Multilateral Trade Co-operation*, Washington, D.C.: Palgrave/McMillan y Banco Mundial, páginas 147-188.

Keck, A. y Priyadarshi, S. (2005) 'Special and Differential Treatment: Options for Reform', en Fortescue, D., Fraser, M. y Robinson, S. (comp.) (2005) *The World Trade Brief: The 6th WTO Ministerial Conference*, Londres: Haymarket Publishing, páginas 55-57.

Keck, A., Malashevich, B. y Gray, I. (2006) 'A "Probabilistic" Approach to the Use of Econometric Models in Sunset Reviews', *Staff Working Paper* ERSD-2006-01, Ginebra: OMC.

Kemp, M.C. y Wan, H. (1976) 'An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions', *Journal of International Economics* 6, 1: 95.98.

— (1986) 'The Comparison of Second-Best Equilibria: the Case of Customs Unions', *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Suplemento 5, páginas 161-167.

Kemper, R. (1980) 'The Tokyo Round: Results and Implications for Developing Countries', *World Bank Staff Working Paper 372*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Keohane, R.O. (1983) 'The Demand for International Regimes', en Krasner, S.D. (comp.) *International Regimes*, Stanford, Cornell University Press, páginas 141-172.

Keohane, R.O. y Nye J.S. Jr. (2000) 'The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization: Problems of Democratic Legitimacy', ponencia preparada para "Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium", John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1º y 2 de junio de 2000.

Kerr, W.A. (2005) 'Special and Differential Treatment: A Mechanism to Promote Development?', *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy* 6, 2: 84-94.

Khanna, R. (1991) *International trade in textiles: MFA quotas and a developing exporting country,* Londres: Sage Publications.

Kleen, P. y Page, S. (2005) 'Special and Differential Treatment of Developing Countries in the World Trade Organization', *Global Development Studies* Nº 2, Estocolmo: Ministerio de Asuntos Exteriores, Suecia.

Klein, B. (1996) 'Why Hold-Ups Occur: The Self-Enforcing Range of Contractual Relationships', *Economic Inquiry* 34, 3: 444-463.

Klein, J.I. (1996) 'A Note of Caution With Respect to A WTO Agenda on Competition Policy', presentado en el Royal Institute of International Affairs, Chatham House, Londres, 18 de noviembre de 1996.

Kock, K. (1969) *International Trade Policy and the GATT 1947-1967,* Estocolmo: Almqvist & Wiksell.

Koekkoek, A. (1989) *Developing Countries and the Uruguay Round : Some Aspects*, Rotterdam: Erasmus Universiteits Drukkerij.

Kokko, A. y Blomstrom, M. (1995) 'Policies to Encourage Inflows of Technology through Foreign Multinationals', *World Development* 23, 3: 459-468.

Kosteki, M. (1980) 'State Trading by the Advanced and Developing Countries: The Background', *Les Cahiers du CETAI* Nº 80-04, HEC.

Krishna, K. y Krueger, A.O. (1995) 'Implementing free trade areas: rules of origin and hidden protection', en J. Levinsohn, A. Deardorff y R. Stern (comp.) *New Directions in Trade Theory*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Krishna, P. (1998) 'Regionalism and Multilateralism: A Political Economy Approach', *Quarterly Journal of Economics* 113, 1: 227-51.

Krueger, A.O. (1978) *Foreign trade regimes and economic development: liberalization attempts and consequences*, Cambridge, Massachusetts: Ballinger.

— (1997) 'Free trade agreements versus customs unions', *Journal of Development Economics* 54, 1: 169-187.

Krugman, P.R. (1987) 'Is Free Trade Passé?', *Journal of Economic Perspectives* 1, 2: 131-144.

— (1991) 'The Move to Free Trade Zones', ponencia presentada en el simposio patrocinado por el Federal Reserve Bank de Kansas City "Policy Implications of Trade and Currency Zones", Jackson Hole, Wyoming, 22 a 24 de agosto, páginas 7-41.

Kucera, D. y Sarna, R. (2006) 'Trade Union Rights, Democracy, and Exports: A Gravity Model Approach', *Review of International Economics* 14, 5: 859-882.

Kucik, J. y Reinhardt, E. (2007) 'Does Flexibility Promote Cooperation? 'Efficient Breach' in the Global Trade Regime', mimeo.

Lall, S. (2002) 'Selective policies for export promotion: lessons from the Asian Tigers', en Helleiner, G.K. (comp.) *Non-traditional export promotion in Africa: Experiences and issues*, Helsinki: Universidad de las Naciones Unidas [publicado por Palgrave], páginas 23-71.

Langhammer, R. y Sapir, A. (1987) *Economic Impact of Generalized Tariff Preferences*, Londres: Trade Policy Research Centre.

Langhammer, R.J. y Lücke, M. (1999) 'WTO accession issues', *The World Economy* 22, 6: 837-873.

Lanye, Z. (2003) 'The Effects of the WTO Dispute Settlement Panel and Appellate Body Reports', *Temple International & Comparative Law Journal* 17, 1: 221-236.

Lawrence, R. (2003) *Crimes and Punishments? Retaliation under the WTO*, Washington, D.C.: Institute of International Economics (IIE).

— (2005) 'Rulemaking Amidst Growing Diversity: A Club-of-Clubs Approach to WTO Reform and New Issue Selection', *Journal of International Economic Law* 9, 4: 823-835.

Lederman, D. y Özden, C. (2005) 'Geopolitical Interests and Preferential Access to U.S. Markets', *World Bank Policy Research Working Paper* N° 3531, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Lee, J.Y. y Mansfield, E. (1996) 'Intellectual Property Protection and U.S. Foreign Direct Investment', *Review of Economics and Statistics* 78, 2: 181-86.

Leibowitz, L.E. (2001) 'Safety Valve or Flash Point? The Worsening Conflict Between U.S. Trade Laws and WTO Rules', *Briefing Paper* N° 17, Washington, D.C.: Cato Institute.

Leitner, K. y Lester, S. (2006) 'WTO dispute settlement from 1995 to 2005 - a statistical analysis', *Journal of International Economic Law* 9, 1: 219-231.

Lepan, H.E. (1988) 'The Optimal Tariff, Production Lags and Time Consistency', *American Economic Review* 78, 3: 395-401.

Levenstein, M. y Suslow, V. (2001) 'Private international cartels and their effect on developing countries', documento de antecedentes para el Informe sobre el desarrollo mundial 2001 del Banco Mundial, 9 de enero de 2001. Puede consultarse en http://www-unix.oit.umass.edu/~maggiel /WDR2001.pdf. Consultado el 18 de mayo de 2007.

Levy P.I. (1997) 'A Political Economy Analysis of Free trade Agreeements', *American Economic Review* 87, 4: 506-19.

Limão, N. (2002) 'Are preferential trade agreements with Non-trade Objectives a stumbling block for Multilateral liberalization?', University of Maryland, Center for international economics, *Working Paper* N° 02-02.

— (2005) 'Preferential Trade Agreements as Stumbling Blocks for Multilateral Trade Liberalization: Evidence for the U.S', *Centre for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Paper* N° 4884, Londres: CEPR.

— (2006) 'Preferential Trade Agreements as Stumbling Blocks for Multilateral Trade liberalization: Evidence for the United State', *American Economic Review* 96, 3: 896-914.

Limão, N. y Olarreaga, M. (2005) 'Trade Preferences to Small Countries and the Welfare Costs of Lost Multilateral Liberalization', *World Bank Policy Research Working Paper* N° 3565, Washington D.C.: Banco Mundial.

Limão, N. y Saggi, K. (2006) 'Tariff Retaliation versus Financial Compensation in the Enforcement of International Trade Agreements', *World Bank Policy Research Working Paper* N° 3873, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Limão, N. y Venables, A.J. (2001) 'Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade', *World Bank Economic Review* 15, 3: 451-479.

Lipsey, R.G. (1957) 'The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare', *Economica* 24, 1: 40-46.

Little, I., Scitovsky, T. y Scott, M. (1970) *Industry and trade in some developing* countries, Londres: Oxford University Press para la OCDE.

Lloyd, P.J. (1979) 'State Trading and the Theory of International Trade', *Les Cahiers du CETAI* Nº 79-08, HEC.

Lockhart, J. y Voon, T. (2005) 'Reviewing Appellate Review in the WTO Dispute Settlement System', *Melbourne Journal of International Law* 6, 2: 474-484.

Low, P. (1993) *Trading free: the GATT and U.S. trade policy*, Nueva York: Twentieth Century Fund Press.

Low, P., Piermartini, R. y Richtering, J. (2005) 'Multilateral Solutions to the Erosion of Non-Reciprocal Preferences in NAMA', *WTO Staff Working Paper* Nº ERSD-2005-05, Ginebra: OMC.

Ludema, R. (1991) 'International Trade Bargaining and the Most-Favoured-Nation Clause', *Economics and Politics* 3: 1-20.

Macdougall, D. y Hutt, R. (1954) 'Imperial Preferences: A quantitative analysis', *The Economic Journal* 64, 254 (junio): 233-257.

Maddison, A. (2001) *The World Economy: A Millennial Perspective*, París: OCDE.

Maggi, G. (1999) 'The Role of Multilateral Institutions in International Trade Co-operation', *American Economic Review* 89, 1: 190-214.

Mansfield, E.D. y Reinhardt, E. (2006) 'International institutions and the volatility of international trade', manuscrito inédito.

Marceau, G. y Pedersen, P. (1999) 'Is the WTO Open and Transparent', *Journal of World Trade* 33, 1: 1-49.

Martin, W. y Winters, L.A. (1996) (comp.) *The Uruguay Round and the developing countries*, Washington, D.C.: Banco Mundial, publicado por Cambridge University Press.

Maskus, K.E. (1997) 'Should core labour standards be imposed through international trade policy?' *Policy Research Working Paper* 1817, Washington, D.C.: Banco Mundial.

— (2000) *Intellectual Property Rights in the Global Economy*, Washington D.C.: Institute for International Economics (IIE).

— (2002) 'Regulatory Standards in the WTO: Comparing Intellectual Property Rights with Competition Policy, Environmental Protection and Core Labour Standards', *World Trade Review* 1, 2: 135-152.

Maskus, K.E. y Penubarti, M. (1995) 'How Trade-Related are Intellectual Property Rights?', *Journal of International Economics* 39: 227-248.

Maskus, K.E. y Yang, G. (2003) 'Intellectual Property Rights, Licensing, and Innovation', *World Bank Policy Research Working Paper* Nº 2973, Washington D.C.: Banco Mundial.

Mathis, J.H. (2002) *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO*: *Article XXIV and the Internal Trade Requirement,* La Haya: T.M.C. Asser Press.

Mattoo, A. (2000) 'Financial Services and the WTO: Liberalization Commitments of the Developing and Transition Economies', *World Economy* 351-86.

Mavroidis, P.C. (2000) 'Remedies in the WTO Legal System: Between a Rock and a Hard Place', *European Journal of International Law* 11, 4: 763-813.

Mc Laren (2001) 'A theory of Insidious Regionalism', University of Virginia, mimeo.

McClenehan, G. (1991) 'The growth of voluntary export restraints and American foreign economic policy', *Business And Economic History*, segunda serie, 20: 180-190.

McCorriston, S. y Maclaren, D. (2002) 'State Trading, the WTO and GATT Article XVII', *The World Economy* 25: 107-135.

McMillan, J. (1993) 'Does Regional Integration Foster Open Trade? Economic Theory And GATT's Article XXIV', en Kym Anderson y Richard Blackhurst (comp.) *Regional Integration and the Global Trading System*, Londres: Harvester Wheatsheaf.

McRae, D. (2004) 'What is the Future of WTO Dispute Settlement?', *Journal of International Economic Law* 7, 1: 3-21.

Melitz, M.J. (2005) 'When and how should infant industries be protected?', *Journal of International Economics* 66, 1: 177-196.

Mercurio, B. (2004) 'Improving Dispute Settlement in the World Trade Organization: The Dispute Settlement Understanding Review - Making it Work?', *Journal of World Trade* 38, 5: 795-854.

Merrills, J.G. (2005) *International Dispute Settlement*, Cambridge: Cambridge University Press.

Metzger, S.D. (1964) *Trade Agreements and the Kennedy Round: An Analysis of the Economic, Legal and Political Aspects of the Trade Expansion Act of 1962 and the Prospects for the Kennedy Round of Tariff Negotiations,* Fairfax, Virginia: Coiner Publications.

Milthorp, P. (1997) 'Integration of FSU/economies in transition into the World Trade Organization', *Economics in Transition* 5, 1: 215-223.

Miranda, J.R., Torres, A. y Ruiz, M. (1998) 'The international use of antidumping: 1987-1997', *Journal of World Trade* 32, 5: 5-71.

Moran, T. (1998) *Foreign Direct Investment and Development*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Murray, T. (1973) 'How Helpful is the Generalised System of Preferences to Developing Countries?', *Economic Journal* 83 , 330: 449-55.

Narlikar, A. (2003) *International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in the GATT and WTO*, Londres: Routledge, páginas 83-103.

Narlikar, A. y Odell, J.S. (2006) 'The strict distributive strategy for a bargaining coalition: The Like Minded Group in the World Trade Organization, 1998-2001', en Odell J.S. (comp.) *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 115-144.

Narlikar, A. y Tussie, D. (2004) 'The G20 at the Cancún Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO', *World Economy* 27, 7: 947-966.

Neumayer, E. y de Soysa, I. (2006) 'Globalization and the Right to Free Association and Collective Bargaining: An Empirical Analysis', *World Development* 34, 1: 31-49.

Nishimizu, M. y Robinson, S. (1984) 'Trade Policies and Productivity Change in Semi-Industrialized Countries', *Journal of Development Economics* 16: 177-206.

Nogues, J., Olechowski, A. y Winters, A.L. (1986) 'The Extent of Non-tariff Barriers to Industrial Countries Exports', *World Bank Economic Review* 1: 181-99.

Noland, M. y Pack, H. (2003) *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*, Washington D.C.: Institute for International Economics (IIE).

Nordström, H. (2005) 'The cost of WTO litigation, legal aid and small claim procedures', mimeo.

Nordström, H. y Shaffer, G. (2007) 'Access to Justice in the WTO: The Case for a Small Claims Procedure', de próxima publicación: ICTSD.

Nordström, H. y Vaughan, S. (1999) 'Comercio y Medio Ambiente', *Estudios especiales* 4, Ginebra: OMC.

Ocampo, J.A. y Parra, M.A. (2003) 'Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX', *Revista de la CEPAL* N° 79: 7-35.

Odell, J. y Eichengreen, B. (1998) 'The United States, the ITO and the WTO: Exit Options, Agent Slack and Presidential Leadership', en Anne O. Kruger (comp.) *The WTO as an International Organization*, Chicago: University of Chicago Press.

Odell, J.S. (2005) 'Chairing a WTO Negotiation', *Journal of International Economic Law* 8, 2: 425-448.

Odell, J.S. (2006) (comp.) *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA,* Cambridge University Press, capítulos 3 y 4.

Odell, J.S. y Sell, S.K. (2006) 'Reframing the Issue: The WTO coalition on intellectual property and public health, 2001', en Odell, J.S. (comp.) *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 85-114.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Organización Mundial del Comercio (OMC) (2007) *Trade and Employment: Challenges for Policy Research*, Ginebra: OMC.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (1999) *Post Uruguay Round tariff regimes, achievements and outlook*, París: OCDE.

— (2001) 'Regional Integration: Observed Trade and Other Economic Effects', Working Party of Trade Committee, TD/TC/WP(2001)19/Rev.1, París: OCDE.

— (2003) 'The Impact of Trade-Related Intellectual Property Rights on Trade and Foreign Direct Investment in Developing Countries', TD/TC/WP(2002)42/FINAL, París: OCDE.

Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) (1958) 'European Payments Union. Eighth Annual Report of the Managing Board. Financial year 1957-58', París: OECE.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (1995a) *Guía de las normas y usos de la OMC - Índice Analítico*, volumen 2, Ginebra: OMC.

— (1995b) 'El regionalismo y el sistema mundial de comercio', Ginebra: OMC.

— (1997) 'Capítulo especial: El comercio y la política de competencia', *Informe Anual 1997*, capítulo cuarto, Ginebra: OMC.

— (1998) *Japón - Medidas que afectan a las películas y el papel fotográficos de consumo*, Informe del Grupo Especial, WT/DS44/R.

— (2000) 'Resumen de las cuestiones 'sistémicas' relacionadas con los acuerdos comerciales regionales (ACR)', Nota de la Secretaría, documento WT/REG/W/37.

— (2001a) 'Acceso a los mercados: tareas inacabadas -Balance y cuestiones posteriores a la Ronda Uruguay', *Estudios Especiales* 6, Ginebra: OMC.

— (2001b) 'El Sistema Generalizado de Preferencias: Análisis preliminar de los esquemas del SGP en la Cuadrilateral - Nota de la Secretaría', documento WT/COMTD/W/93 de la OMC, Ginebra: OMC.

— (2002) 'Compendio de cuestiones relacionadas con los acuerdos comerciales regionales', Nota de antecedentes preparada por la Secretaría, documento TN/RL/W/8/Rev.1.

— (2003) *Informe sobre el Comercio Mundial 2003,* Ginebra: OMC.

— (2005) *Informe sobre el Comercio Mundial 2005*, Ginebra: OMC.

— (2006a) *Estadísticas del comercio internacional 2006*, Ginebra: OMC.

— (2006b) 'Recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio', documento WT/AFT/1 de la OMC, Ginebra: OMC.

— (2007) *Manual del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*, División de Comercio y Medio Ambiente, Ginebra: OMC.

Organización Mundial del Comercio (OMC) y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2002) 'Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y otras prescripciones en materia de resultados: Estudio conjunto de las Secretarías de la OMC y la UNCTAD', documentos G/C/W/307 y G/C/W/307/Add.1 de la OMC, Ginebra: OMC.

Ostry, S. (1997) *The Post-Cold War Trading System*, Chicago: The University of Chicago Press.

Ouin, M. (1959) 'State Trading in Western Europe', *Law and Contemporary Problems* 24, N° 3. State Trading: parte 2, páginas 398-419.

Oyejide, T.A. (1997) 'Africa's Participation in the Post-Uruguay Round World Trading System', *Program for the Study of International Organization(s) (PSIO) Occasional Paper*, WTO Series Number 6, Ginebra: PSIO.

Özden, C. y Reinhardt, E. (2003) 'The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000', *World Bank Policy Research Working Paper* N° 2955, Washington D.C.: Banco Mundial.

Page, S. (2001) 'Country Classifications and Trade', informe preparado para el Department for International Development, Londres: Overseas Development Institute (ODI).

Page, S., Davenport, M. y Hewitt, A. (1991) *The GATT Uruguay Round: Effects on Developing Countries*, Londres: Overseas Development Institute.

Panagariya, A. (2000a) 'Evaluating the Case for Export Subsidies', *Policy Research Working Paper* N° 2276, Washington D.C.: Banco Mundial.

— (2000b) 'Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments', *Journal of Economic Literature* 38: 287-331.

Park, Y.D. y Panizzon, M. (2002) 'WTO Dispute Settlement 1995-2001: A Statistical Analysis', *Journal of International Economic Law* 5, 1: 221-244.

Paugam, J.M. y Novel, A.-S. (2005) 'Why and How Differentiate Developing Countries in the WTO? - Theoretical Options and Negotiating Solutions', mimeo, París: Institut français des relations internationales (Ifri).

Pauwelyn, J. (2000) 'Enforcement and Countermeasures in the WTO: Rules Are Rules - Toward a More Collective Approach', *American Journal of International Law* 94, 2: 335-347.

— (2001) 'The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?', *American Journal of International Law* 95, 3: 535-78.

— (2006) 'Options for Implementing a Remand Process in WTO Dispute Settlement', mimeo.

Pedersen, P. (2006) 'WTO Decision-Making and Internal Transparency', *World Trade Review* 5, 1: 103-132.

Petersmann, E.-U. (1997a) 'International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System 1948-1996: An Introduction', en Petersmann, E.-U. (1997) (comp.) *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*, Londres: Kluwer, páginas 3-122.

— (1997b) *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement*, Londres: Kluwer.

— (1998) 'From the Hobbesian International Law of Coexistence to Modern Integration Law: The WTO Dispute Settlement System', *Journal of International Economic Law* 1, 2: 175-198.

Piermartini, R. y Budetta, M. (2006) 'A Mapping of Regional Rules on Technical Barriers to Trade', ponencia presentada en el taller "Regional Rules and the Global Trading System", celebrado los días 26 y 27 de julio de 2006 en Washington D.C.

Prebisch, R. (1950) 'Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo', Estudio Económico de América Latina 1949, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Preeg, E.H. (1970) *Traders and diplomats; an analysis of the Kennedy round of negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade*, Washington, D.C.: Brookings Institution.

Prowse, S. (2002) 'The Role of International and National Agencies in Trade-related Capacity Building', *The World Economy* 25, 9: 1235-1261.

Prusa, T. (2005) 'Antidumping: a growing problem in international trade', *The World Economy* 28, 5: 683-700.

Puga, D. y Venables A.J. (1998) 'Agglomeration and Economic Development: Import Substitution Vs. Trade Liberalization', *Centre for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Paper* Nº 1782, Londres: CEPR.

Qian, Y. (2000) 'Financial Service liberalization and GATS', en Claesens, C. y Jansen, M. (comp.) *The Internationalization of Financial Services*, Banco Mundial y OMC.

Ramírez Robles, E. (2006) 'Political & quasi-adjudicative dispute settlement models in European Union Free Trade Agreements: Is the quasi-adjudicative model a trend or is it just another model?', *WTO Staff Working Paper* Nº ERSD-2006-09, Ginebra: OMC.

Ravenhill, J. (2005) 'The New Regionalism', en John Ravenhill (comp.) *Global Political Economy*, Oxford: Oxford University Press.

Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice,* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Reif, T.M. y Florestal, M. (1998) 'Revenge of the *Push-Me, Pull-You*: The Implementation Process Under the WTO Dispute Settlement Understanding', *International Lawyer* 32, 3: 755-788.

Reinhardt, E. (1996) *Posturing Parliaments: Ratification, Uncertainty, and International Bargaining*, tesis doctoral, Nueva York: Columbia University.

— (1999) 'Aggressive Multilateralism: The Determinants of GATT/WTO Dispute Initiation, 1948-1998', preparado para su presentación en la reunión anual de 1999 de la International Studies Association, 17 a 20 de febrero de 1999, Washington, D.C.

— (2001) 'Adjudication without Enforcement in GATT Disputes', *Journal of Conflict Resolution* 45, 2: 174-195.

Reino Unido (1947) *Report on the Geneva Tariff Negotiations*, Report of the President of the Board of Trade to Parliament by Command of His Majesty, Cmd 7258, Londres, noviembre de 1947.

— (1979) *General Agreement on Tariffs and Trade: The Multilateral Trade Negotiations 1973-79*, Londres: Her Majesty's Stationery Office.

Rodriguez-Clare, A. (2005) 'Coordination Failures, Clusters and Microeconomic Interventions', Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Working Paper* Nº 544 Washington, D.C.: BID.

Rodrik, D. (1993) 'Taking Trade Policy Seriously: Export Subsidization as a Case Study in Policy Effectiveness', *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* Nº 4567, Cambridge, Massachusetts: NBER.

— (1998) 'Globalization and Labour, or: If Globalization is a Bowl of Cherries, Why are there so many glum faces around the Table?', en D. Cohen, A.J. Venables, A. Sapir y R. Baldwin (comp.) *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

— (2004) 'Industrial Policy for the Twenty-First Century', *Centre for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Paper* Nº 4767, Londres: CEPR.

Rose, A.K. (2000) 'One money, one market? the effects of common currencies on international trade', *Economic Policy* 15: 7-46.

— (2004a) 'Do we really know that the WTO increases trade?', *American Economic Review* 94, 1: 98-114.

— (2004b) 'Do WTO members have more liberal trade policy?', *Journal of International Economics* 63, 2: 209-235.

— (2005) 'Does the WTO make trade more stable?', *Open Economies Review* 16, 1: 7-22.

Roy, M., Marchetti, J. y Lim, H. (2006) 'Services liberalization in the new generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How much further than the GATS?', *WTO Staff Working Paper* ERSD-2006-07.

Ryan, M.P. (1998) *Knowledge Diplomacy: Global Competition and the Politics of Intellectual Property*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Saha, R. (2005) 'Management of Intellectual Property Rights in India', Patent Facilitating Centre (PFC), Nueva Delhi: PFC. Puede consultarse en http://www.pfc.org.in/workshop/workshop.pdf. Consultado el 6 de febrero de 2007.

Sampson, G.P. y Snape, R.H. (1980) 'Effects of the EEC's Variable Import Levies', *Journal of Political Economy* 88, 5: 1026-1040.

Santana, R. (2005) 'Challenges to the NAMA Negotiations: Finding New Solutions to Old Problems', *Intereconomics* 40, 6: 311-316.

Sapir, A. (1995) 'Trade Liberalization and the Harmonization of Social Policies: Lessons from European Integration', en Bhagwati, J. y Hudec, R. (comp.) *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, volumen 1, Economic Analysis, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Schmitz, J. (1996) 'The Role Played by Public Enterprises: How Much Does it Differ Across Countries?', *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 20, 2-15.

Schropp, S.A.B. (2005) 'The Case for Tariff Compensation in WTO Dispute Settlement', *Aussenwirtschaft* 60, 4: 485-530.

Schwartz, W.F. y Sykes, A.O. (2002) 'The Economic Structure of Renegotiation and Dispute Resolution in the WTO/GATT System', *John M. Olin Law & Economics Working Paper* N° 143, Law School, University of Chicago.

Secretaría del Commonwealth (1978) *Multilateral Trade Negotiations and Relevant Trends in International Trade Policy*, Londres.

Sek, L. (2002) 'Trade Retaliation: The "Carousel" Approach', informe del US Congressional Research Service (CRS) al Congreso, código RS20715, 5 de marzo de 2002, Washington, D.C.: CRS.

Setear, J.K. (1997) 'Responses to Breach of a Treaty and Rationalist International Relations Theory: The Rules of Release and Remediation in the Law of Treaties and the Law of State Responsibility', *Virginia Law Review* 83, 1: 1-126.

Shaffer, G. (2003a) *Defending Interests: Public-Private Partnerships in WTO Litigation,* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

— (2003b) 'How to Make the WTO Dispute Settlement System Work for Developing Countries: Some Proactive Developing Country Strategies', *ICTSD Resource paper* 5: 1-65, Ginebra. Puede consultarse en http://www.ictsd.org/pubs/ictsd_series/resource_papers/DSU_2003.pdf. Consultado el 31 de mayo de 2007.

— (2005) 'Weaknesses and Proposed Improvements to the WTO Dispute Settlement System: An Economic and Market-Oriented View', ponencia preparada para la conferencia "La OMC a los 10 años: Una mirada al Órgano de Apelación", São Paulo (Brasil), 16 y 17 de mayo de 2005.

— (2006) 'The Challenges of WTO Law: Strategies for Developing Country Adaptation', *World Trade Review* 5, 2: 177-198.

Sherman, L.B. (1998) 'Wildly enthusiastic" about the first multilateral agreement on trade in telecommunications services, *Federal communications Law Journal* 51: 1, 61-110.

Shin, Y. (1999) 'Implementation of the WTO Customs Valuation Agreement in Developing Countries: Issues and Recommendations', *Journal of World Trade* 33, 1: 125-143.

Singer, H.W. (1950) 'U.S. foreign investment in undeveloped areas, the distribution of gains between investing and borrowing countries', *American Economic Review*, Papers and Proceedings Nº 40.

Smarzynska Javorcik, B. (2002) 'Composition of Foreign Direct Investment and Protection of Intellectual Property Rights: Evidence from Transition Economies', *World Bank Policy Research Working Paper* Nº 2786, Washington D.C.: Banco Mundial.

— (2004) 'Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers Through Backward Linkages', *American Economic Review* 94, 3: 605-626.

Smith, M. (1988) 'The free trade agreement in context: A Canadian perspective', en *The Canada-United States free trade agreement: The global impact,* Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Soloaga, I. y Winters, A. (2001) 'Regionalism in the Nineties: What effect on trade?', *North American Journal of Economics and Finance* 12: 1-29.

Sorsa, P. (1997) 'The GATS Agreement on Financial Services - A Modest Start to Multilateral Liberalization', *IMF Working Paper* WP/97/55, FMI, Washington, D.C.

Srinivasan, T.N. (1998) *Developing Countries and the Multilateral Trading System: From the GATT to the Uruguay Round and the Future*, Boulder, Colorado: Westview Press.

Staiger, R.W. (1995) 'International Rules and Institutions for Trade Policy', en Grossman, G. y Rogoff, K. (comp.) *Handbook of International Economics*, volumen III, Amsterdam: North Holland.

— (2006) 'Review of Behind the Scenes at the WTO: the Real World of International Trade Negotiations: Lessons of Cancun', *Journal of Economic Literature* XLIV: 428-442.

Staiger, R.W. y Tabellini, G. (1987) 'Discretionary Trade Policy and Excessive Protection', *American Economic Review* 77, 5: 823-837.

Steinberg, R.H. (2002) 'In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO', en *International Organization* 56, 2: 339-374.

Stevens, C. (2002) 'The future of Special and Differential Treatment (SDT) for Developing Countries in the WTO', *Institute of Development Studies (IDS) Working Paper* Nº 163, Brighton, Sussex: IDS.

Stewart, T. y Johanson D. (1998) 'The SPS Agreement of the World Trade Organization and International Organizations: The Roles of the Codex Alimentarius Commission, the International Plant Convention, and the International Office for Epizootics', *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, páginas 27-54.

Sturm, D.M. (2006) 'Product Standards, Trade Disputes and Protectionism', *Canadian Journal of Economics* 39, 2: 564-581.

Subramanian, A. y Wei, S.J. (2007) 'The WTO promotes trade, strongly but unevenly', *Journal of International Economics* 72: 151-175.

Subramanian, A. y Roy, D. (2001) 'Who Can Explain the Mauritian Miracle: Meade, Romer, Sachs, or Rodrik?', *International Monetary Fund (IMF) Working Paper* WP/01/116, Washington D.C.: FMI.

Subramanian, A. y Watal, J. (2000) 'Can TRIPS Serve as an Enforcement Device for Developing Countries in the WTO?', *Journal of International Economic Law* 3, 3: 403-416.

Sykes, A.O. (1992) 'Constructive Unilateral Threats in International Commercial Relations: The Limit Case for Section 301', *Law and Policy in International Business* 23: 263-330.

— (2003) 'The safeguards mess: a critique of WTO jurisprudence', *World Trade Review* 2, 3: 261-295.

Tarullo, D.K. (2002) 'The Hidden Costs of International Dispute Settlement: WTO Review of Domestic Anti-Dumping Decisions', *Law and Policy in International Business* 34, 1: 109-181.

Terrence, S. y Johanson, D. (1998) 'The SPS Agreement of the World Trade Organization and International Organizations: The Roles of the Codex Alimentarius Commission, the International Plant Protection Convention, and the International Office for Epizootics', *Syracuse Journal of International Law and Commerce*: 27-54.

Tharakan, P.K.M. (1995) 'Political Economy and Contingent Protection', *Economic Journal* 105, 433: 1550-1564.

Thorbecke, E. (1960) *The Tendency towards Regionalization in International Trade, 1928-1956*, La Haya: Martinus Nijhoff.

Thursby, J.G. y Thursby, M.C. (1987) 'Bilateral Trade Flows, the Lindner Hypothesis, and Exchange Risk', *The Review of Economics and Statistics* 69: 488-495.

Trachtmann, J.P. (2006) 'Building the WTO Cathedral', mimeo.

Tussie, D. (1987) *The Less Developed Countries and the World Trading System: A Challenge to the GATT*, Londres: Frances Pinter Publishers.

Tussie, D. y Lengyel, M.F. (2002) 'Developing Countries: Turning Participation into Influence', en Hoekman, B., Mattoo, A. e English, P. (2002) *Development, Trade, and the WTO*, Washington, D.C.: Banco Mundial, páginas 485-492.

United States Department of Commerce (Departamento de Comercio de los Estados Unidos) (1958) 'The role of the United States Tariff and the effects of changes in duty rates', Foreign Trade Policy. Artículos sobre la política de comercio exterior de los Estados Unidos recopilados por el personal de la Subcommittee on Foreign Trade Policy of the Committee on Ways and Means (Subcomisión de Comercio Exterior de la Comisión de Medios y Arbitrios), Washington, página 216.

— (1982) *The Tokyo Round Results: A Descriptive Summary*, Washington, D.C.

United States Department of Commerce (Departamento de Comercio de los Estados Unidos) (1948) ''The United States reciprocal trade agreements program and the proposed International Trade Organization', Department of State Bulletin, volumen XVIII Nº 455, publicación 3094, 21 de marzo de 1948.

United States Tariff Commission (Comisión Arancelaria de los Estados Unidos) (1948) 'United States Import Duties (1948)', *Miscellaneous Series* TC1.10:Im7/4/1948, Washington, D.C.

— (1949) 'Operation of the Trade Agreements Program, June 1934 to April 1948, Report Nº 160', Washington, D.C.

— (1953) 'Effect of the Trade Agreement Concessions on United States Tariff Levels based on Imports in 1952', Washington, D.C.

United States Treasury (Tesoro de los Estados Unidos) (1960) '1959 Report of the Secretary of the Treasury', Washington, D.C.

Valles, C.M. y McGivern, B.P. (2000) 'The Right to Retaliate under the WTO Agreement: The "Sequencing" Problem', *Journal of World Trade* 34, 2: 63-84.

Van Beers, C. (1998) 'Labour Standards and Trade Flows of OECD Countries', *World Economy* 21, 1: 57-73.

Van der Borght, K. (1999) 'The Advisory Center on WTO Law: Advancing Equity and Fairness', *Journal of International Economic Law* 2, 4: 723-728.

Viner, J. (1950) *The Customs Union Issue*, Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace.

Wang, Z.K. y Winters, L.A. (2000) 'Putting 'Humpty' Together Again: Including Developing Countries in a Consensus for the WTO', *Centre for Economic Policy Research (CEPR) Policy Paper* 4, Londres: CEPR.

Whalley, J. (1995) 'Developing Countries and System Strengthening in the Uruguay Round', en Martin, W. y Winters, L.A. (1995) (comp.): 305-326.

Winham, G. (1986) *International trade and the Tokyo Round negotiation*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

— (1990) 'GATT and the International Trade Regime', *International Journal* 15: 786-822.

Winters, L.A. (1999) 'Regionalism vs Multilateralism', en R. Baldwin, D. Cohen, A. Sapir y A. Venables (comp.) *Market Integration, Regionalism and the Global Economy,* Cambridge, Cambridge University Press.

— (2000) 'La política comercial en cuanto política de desarrollo: cincuenta años de experiencia como base', documento presentado en la X UNCTAD, Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI, Bangkok, 12 de febrero de 2000.

Wolfe, R. (2006) 'New Groups in the WTO Agricultural Trade Negotiations: Power, Learning and Institutional Design', *Canadian Agricultural Trade Policy Research Network Commissioned Paper* CP 2006-2, 1-25.

— (2007) 'Can the trading system be governed? Institutional Implications of the WTO's suspended animation', *Centre for International Governance Innovation Working Paper*, de próxima publicación.

Wonnacott, P. (1987) *The United States and Canada: The quest for free trade*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Woodrow, B. (2000) 'The 1997 World Trade Organization accord on financial services : its impact on and implications for the world insurance industry'*, Geneva papers on risk and insurance* 25, 1 (enero de 2000): 78-103.

— (2001) '*Domestic/International Regulation and Trade in Insurance Services: Implications for the Services 2000 Negotiations*', en Stern, R. (comp.) *Services in the International Economy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, páginas 369-393.

Woytinski, W.S. y Woytinski, E.S.(1955) *World Commerce and Governments. Trends and Outlook*, Nueva York: The Twentieth Century Fund.

Yeats, A. (1994) 'What are OECD Trade Preferences Worth to Sub-Saharan Africa?', *World Bank Research Policy Paper* N° 1254, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Yi, K. (2003) 'Can vertical specialization explain the growth of world trade?', *Journal of Political Economy* 111, 1: 52-102.

Zanardi, M.A. (2004) 'Anti-dumping: what are the numbers to discuss at Doha?', *The World Economy* 27, 3: 403-433.

Zeiler. T. (1997) 'GATT fifty years ago: U.S. trade policy and imperial preferences', *Business and Economic History*, volumen 26, N° 2, invierno de 1997.

Zimmermann, T.A. (2005) 'WTO Dispute Settlement at Ten: Evolution, Experiences, and Evaluation', *Swiss Review of International Economic Relations* (*"Aussenwirtschaft"*) 60, 1: 27-61.

— (2006) *Negotiating the Review of the WTO Dispute Settlement Understanding*, Londres: Cameron May.

NOTAS TÉCNICAS

1. COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS GEOGRÁFICOS Y DE OTRO TIPO

a) Regiones

América del Norte: Bermudas, Canadá, Estados Unidos de América, México y territorios de América del Norte n.e.p.

América del Sur y Central y el Caribe: Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay, y otros países y territorios de América del Sur y Central y del Caribe n.e.p.

Europa: países de la Unión Europea (25): Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca y Suecia; y otros países de Europa, que comprenden: otros países de Europa Occidental: Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein, y territorios de Europa Occidental n.e.p.; y otros países de Europa Sudoriental: Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Rumania, Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Montenegro y Turquía, y territorios de Europa n.e.p.

Comunidad de Estados Independientes (CEI): Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Federación de Rusia, Georgia, Kazajstán, Moldova, República Kirguisa, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

África, subdividida en *África Septentrional*: Argelia, Egipto, Jamahiriya Árabe Libia, Marruecos y Túnez; y *África Subsahariana*, que comprende: *África Occidental*: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo; *África Central*: Burundi, Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda, y Santo Tomé y Príncipe; *África Oriental*: Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Mauricio, República Unida de Tanzanía, Seychelles, Somalia, Sudán y Uganda; y *África Meridional*: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia, Zimbabwe, y territorios de África n.e.p.

Oriente Medio: Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Iraq, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Qatar, República Árabe Siria, República Islámica del Irán, Yemen, y otros países y territorios del Oriente Medio n.e.p.

Asia, subdividida en *Asia Occidental*: Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka; y *Asia Oriental (incluida Oceanía*): Australia; Brunei Darussalam; Camboya; China; Fiji; Filipinas; Indonesia; Islas Salomón; Japón; Kiribati; Macao, China; Malasia; Mongolia; Myanmar; Nueva Zelandia; Papua Nueva Guinea; Región Administrativa Especial China de Hong Kong (Hong Kong, China); República de Corea; República Democrática Popular Lao; Samoa; Singapur; Tailandia; Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu (Taipei Chino); Tonga; Tuvalu; Vanuatu; Viet Nam; y otros países y territorios de Asia y el Pacífico n.e.p.

b) Otros grupos

ACP: Angola, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Dominica, Eritrea, Etiopía, Fiji, Gabón, Gambia, Ghana, Granada, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Jamaica, Kenya, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mauritania, Micronesia, Mozambique, Namibia, Nauru, Níger, Nigeria, Niue, Palau, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Dominicana, República Unida de Tanzanía, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Suriname, Swazilandia, Timor Oriental, Togo, Tonga, Trinidad y Tabago, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zambia y Zimbabwe.

Países menos adelantados: Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzanía, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Timor Oriental, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen y Zambia.

El término "países" se utiliza con frecuencia para hacer referencia a los Miembros de la OMC, a pesar de que algunos Miembros no son países en el sentido usual del término, sino que se trata oficialmente de "territorios aduaneros". La definición de grupos geográficos y de otro tipo empleada en el presente informe no implica expresión de opinión alguna por parte de la Secretaría sobre la condición jurídica de ningún país o territorio, sobre la delimitación de sus fronteras o sobre los derechos y obligaciones de ningún Miembro de la OMC respecto de los Acuerdos de la OMC. Los colores, fronteras, denominaciones y clasificaciones que figuran en los mapas de la presente publicación no implican, por parte de la OMC, ningún juicio sobre la condición jurídica o de otra índole de ningún territorio, ni constituyen una aprobación o aceptación de ninguna frontera.

ANTERIORES PUBLICACIONES DEL INFORME SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL

2006 – Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC

El Informe sobre el comercio mundial, publicado anualmente, se centra en cuestiones de política comercial – el tema entral abordado en 2006 son las subvenciones. El informe también contempla los recientes acontecimientos comerciales y examina una serie de temas comerciales, entre ellos el comercio de textiles y prendas de vestir, las corrientes de ingresos y pagos internacionales de regalías y derechos de licencia, las tendencias del comercio de los países menos adelantados y la repercusión de los desastres naturales y los actos terroristas en las corrientes comerciales internacionales.
El Informe sobre el comercio mundial resulta útil para los encargados de la elaboración de políticas y para toda persona o grupo interesado en la política del comercio mundial.

Ensayos temáticos:

- El comercio de los textiles y el vestido
- Pagos e ingresos internacionales por concepto de regalías y derec hos de licencia, 1995-2004
- Evolución del comercio de los países menos adelantados (PMA)
- Las repercusiones de los desastres naturales y los actos de terrorismo en las corrientes del comercio internacional

ISBN 92-870-3354-4

2005 – Análisis de los vínculos entre el comercio, las normas y la OMC

El tema principal que trata el Informe de 2005 es la relación entre las normas y el comercio.
El Informe también contiene tres ensayos más cortos sobre el uso del análisis económico cuantitativo en los procedimientos de solución de diferencias de la OMC, el comercio de servicios de transporte aéreo y la deslocalización de servicios. El Informe también examina las tendencias del comercio internacional.

Ensayos temáticos:

- La economía cuantitativa en el sistema de solución de diferencias de la OMC
- Comercio de servicios de transporte aéreo
- La deslocalización de servicios: hechos recientes y perspectivas

ISBN 92-870-3312-9

2004 – Análisis del vínculo entre el entorno normativo nacional y el comercio internacional

La edición de 2004 examina los acontecimientos comerciales recientes, así como cuestiones que incluyen la coherencia de las políticas comerciales y macroeconómicas, las indicaciones geográficas y la liberalización del comercio de servicios mediante el movimiento temporal de personas físicas.

Ensayos temáticos:

- Las preferencias no recíprocas y el sistema multilateral del comercio
- La liberalización del comercio de servicios mediante el movimiento temporal de las personas físicas
- Indicaciones geográficas

ISBN 92-870-3240-1

2003 – Comercio y desarrollo

El Informe sobre el Comercio Mundial es una nueva publicación anual de la Secretaría de la OMC. En este Informe se examinarán cada año las tendencias del comercio en el mundo y se abordarán cuestiones importantes relacionadas con el sistema de comercio internacional. Además de seguir de cerca e interpretar la evolución del comercio, se tratará de proporcionar al público la información necesaria para comprender mejor los problemas normativos que se plantean en la actualidad.
La edición de 2003 examina la evolución del comercio Sur-Sur, las tendencias en los mercados de productos básicos y el aumento de los acuerdos comerciales regionales.

Ensayos temáticos:

- Características de la evolución del comercio Sur-Sur en el período 1990-2001
- Precios de los productos básicos distintos de los combustibles
- Acuerdos comerciales regionales

ISBN 92-870-3230-9

ISBN 978-92-870-3403-8