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