

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 Silveti 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	Asistencia 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 agenda 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 dismantelar 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 “cognitismo 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 neorealismo 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 acarrear 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.