

C ESTRUCTURA DE LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES

En la Sección B hemos examinado varias razones por las que los países pueden estar interesados en cooperar entre sí en cuestiones comerciales. En esta sección ampliamos ese análisis para abordar algunas cuestiones fundamentales relativas a la configuración de los tratados, centrandó la atención en dos cuestiones principales. En primer lugar, ¿cuáles son las normas básicas que debe contener un buen tratado comercial para que se puedan obtener los beneficios previstos de la cooperación? En segundo lugar, ¿de qué manera la creación de una organización (o institución) formal asegura la eficacia de las normas de un acuerdo promueve sus objetivos?

La sección comienza (Sección 1) planteando la cuestión de si, junto con las normas que conforman un acuerdo, es necesario que haya instituciones.¹ Pasamos luego a considerar cuáles son las normas específicas que deben contener los acuerdos para que se puedan derivar beneficios de la cooperación. Entre las principales normas que se examinan en esta parte del informe figuran las relativas a la liberalización recíproca (Sección 2), la preservación de las ventajas derivadas de los compromisos sobre el acceso a los mercados (Sección 3), las medidas comerciales especiales (Sección 4), las normas para exigir el cumplimiento (Sección 5) y la transparencia (Sección 6). En la mayoría de los casos, los acuerdos comerciales internacionales incluyen más normas que éstas, pero hemos seleccionado algunas de las que consideramos más importantes. Nos referimos a las disposiciones pertinentes del GATT de 1994, el Acuerdo sobre la OMC y varios acuerdos comerciales regionales para ilustrar cómo están formuladas esas normas.

1. EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES

Los signatarios de acuerdos comerciales típicamente confieren ciertas atribuciones a un agente independiente, por estimar que un órgano neutral o internacionalizado es más eficaz que los propios signatarios para regir las relaciones comerciales. En los párrafos que siguen procuramos correlacionar esa necesidad institucional con nuestras consideraciones anteriores sobre las diversas justificaciones de los acuerdos comerciales. Consideramos, en primer lugar, en qué medida concuerdan las teorías sobre los acuerdos comerciales y las relativas a las instituciones. En la mayoría de los casos, los economistas que se han centrado en la finalidad de los acuerdos comerciales no han tenido en cuenta en sus suposiciones precisamente los motivos por los cuales son necesarias las instituciones. Debemos conciliar los modelos (político-económicos) convencionales de la cooperación comercial con las explicaciones de por qué existen las instituciones. Esos modelos pueden ampliarse para determinar las funciones que puede desempeñar una institución independiente que administra asuntos comerciales, como las de fuente de conocimientos, archivista, proveedora de asistencia para la investigación y el comercio, órgano de recopilación y difusión de información, foro de negociación, mecanismo de mediación, facilitación y vigilancia y órgano de supervisión y de adopción de decisiones.

Además, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, las instituciones formales posiblemente sean algo más que un simple mecanismo de la cooperación internacional o facilitadoras pasivas del comercio. Como agentes activos e independientes que actúan en el sistema internacional, las instituciones también pueden influir en las expectativas y, por lo tanto, en el comportamiento de las partes. Pueden ayudar a sentar las bases para entablar negociaciones comerciales de manera sistemática y constructiva y gestionar activamente la cooperación. Las instituciones multilaterales también pueden promover las relaciones pacíficas entre los países y de ese modo crear las condiciones generales para un intercambio provechoso a través del comercio.

¹ En el presente informe, se entiende por "institución" un órgano institucional constituido formalmente. Cabe observar que los expertos en relaciones internacionales y los juristas internacionales a veces emplean el término de manera diferente. En esos casos, una "institución" puede ser un régimen, un sistema político o una disposición jurídica.

a) Correlación de las teorías sobre los acuerdos comerciales y las teorías sobre las instituciones

Hasta hace relativamente poco tiempo, se prestaba poca atención en el campo de la economía a las normas e instituciones internacionales para la aplicación de la política comercial.² Pero a partir del decenio de 1990, los estudios sobre los acuerdos comerciales que reflejan distintas corrientes de opinión han ido más allá de los análisis centrados estrictamente en los incentivos que determinan las preferencias en materia de política comercial y se ha prestado más atención a cuestiones tales como las razones por las que se conciertan acuerdos comerciales, las obligaciones sustantivas y los mecanismos para hacer cumplir sus disposiciones. Sin embargo, hasta ahora los intentos por integrar los estudios realizados en esos distintos ámbitos han sido limitados. En los modelos centrados en la justificación de los acuerdos comerciales se suele dejar de lado a las instituciones, es decir, es bien poco lo que se dice acerca del papel de un tercer agente independiente en esos acuerdos. Por otra parte, en los modelos centrados en la necesidad de que existan instituciones comerciales formales, no se establece en muchos casos un vínculo explícito y sistemático con los fundamentos del acuerdo en que se basa el modelo institucional. En esta subsección y en la siguiente demostramos cómo se pueden conciliar las teorías de los acuerdos comerciales y las de las instituciones comerciales y pasamos revista a los estudios sobre el tema.

Conciliar los enfoques analíticos con la justificación de los acuerdos comerciales y de las instituciones comerciales no es tarea fácil, debido en gran medida a que en las teorías sobre los acuerdos comerciales se descartan precisamente las razones que justifican la existencia de esas instituciones.³ La mayoría de los modelos formales de la cooperación comercial están basados en una serie de suposiciones que tienden a la simplificación. Esas suposiciones se resumen en el recuadro 4.

Recuadro 4: Suposiciones empleadas corrientemente en los modelos de la cooperación comercial basados en externalidades

Los modelos formales de la cooperación comercial (al menos las versiones más sencillas) incluyen las siguientes suposiciones simplificadoras⁴:

Suposición i) – Configuración del juego:

El modelo del “juego del comercio” se basa en el dilema del prisionero, repetido al infinito entre actores igualmente poderosos (simétricos).⁵

Suposición ii) – Disuasión máxima mutua:

Lo que sostiene la cooperación es una estrategia de aplicación inexorable (“grim trigger”). Las partes se amenazan mutuamente con penalizar todo tipo de desertión suspendiendo la cooperación por tiempo indefinido y retornando a la no cooperación (proteccionismo).

² Véase Staiger (1995).

³ En las teorías económicas se han hecho suposiciones que reducen al mínimo el papel de las instituciones comerciales, ya que su finalidad ha sido poner de relieve la lógica de los acuerdos. Se procedió de esta forma por ser más conveniente desde el punto de vista analítico, más que por la firme convicción de que las instituciones no tienen importancia.

⁴ Cabe observar estas suposiciones no constituyen la base de ningún motivo de la cooperación comercial, sino sólo de las justificaciones del comercio basadas en externalidades, que se examinan en las subsecciones 2 a) y b) de la sección B (véase la llamada más arriba).

⁵ Bagwell y Staiger observan que en los estudios sobre el tema hay un consenso mayoritario en el sentido de que “los acuerdos comerciales pueden analizarse formalmente aplicando una teoría de juegos repetidos” (2002: 40). Indudablemente esto se aplica en las corrientes de opinión centradas en la relación de intercambio y las externalidades políticas, que se valen del dilema del prisionero como principal explicación de la cooperación (véase, por ejemplo, Bagwell y Staiger, 1999a, 2002; y Ethier, 2004, 2006).

Suposición iii) – Circunstancias inmutables (carácter «estacionario» del entorno):

Se parte del supuesto de que las circunstancias externas no cambian mientras el acuerdo sigue en vigor. Según este enfoque no dinámico del comercio aplicado en los modelos, no se prevé que se producirán cambios en las condiciones del entorno, tales como innovaciones tecnológicas, conmociones que afecten a la demanda o la oferta o presión de algún grupo de intereses específicos.

Suposición iv) – Información simétrica:

Todos los jugadores (los responsables de la adopción de medidas de política comercial) disponen de la misma información al comienzo de las negociaciones y en todo momento dado durante el juego. Todas las partes cuentan de inmediato con información sobre el entorno, las políticas relacionadas con el comercio y las intenciones de los Miembros (“tipos”).

Suposición v) – Racionalidad:

Todos los “jugadores” (es decir, los negociadores) son perfectamente racionales y sofisticados. Fijan la mira en el futuro y actúan por puro interés personal para obtener el mayor grado de utilidad.⁶

Suposición vi) – Ausencia de costos de transacción:

No hay costo ni fricción alguna en las negociaciones, las corrientes comerciales y las diferencias.⁷

Según las suposiciones enumeradas en el recuadro 4, que son las que se utilizan comúnmente, los modelos sencillos examinados en la sección B no pueden justificar la existencia de una institución.⁸ Tomemos como ejemplo el modelo de los acuerdos comerciales basado en la relación de intercambio, que se describe en detalle en la sección B.2 a). En ese modelo, los acuerdos multilaterales son juegos consistentes en el dilema del prisionero, repetido al infinito, entre actores igualmente poderosos (simétricos). Las reducciones arancelarias recíprocas se hacen cumplir bajo la amenaza mutua de que la reacción a cualquier deserción contractual será el cese inmediato y completo de la cooperación. Esa reacción a cualquier desviación se denomina “estrategia de aplicación inexorable”.⁹ Esta configuración del modelo, aunque útil para destacar la razón de ser de la cooperación comercial (y superar el problema de las externalidades oportunistas) tiene tres consecuencias importantes.

En primer lugar, un acuerdo comercial internacional se considera lo que podría denominarse “un contrato plenamente eficiente”. Es un contrato perfecto que prevé todos los beneficios que es posible derivar del comercio y, por lo tanto, nunca será necesario modificarlo, revisarlo, enmendarlo o renegociarlo.¹⁰ El acuerdo representa un equilibrio estable en el proceso de negociación que nunca es necesario volver a negociar.

⁶ Esta suposición no implica que todos los actores económicos son perfectamente racionales. El enfoque de los acuerdos comerciales basado en las externalidades políticas, por ejemplo, a veces descansa en el supuesto de que los importadores nacionales son racionales dentro de ciertos límites y dan más peso a los efectos directos de la política comercial (véase Ethier, 2004).

⁷ Los costos de transacción son los costos reales de la interacción de las partes (en este caso, los negociadores comerciales). En un sentido estricto, la existencia de costos de transacción no es una suposición adicional sino más bien una consecuencia de una racionalidad ilimitada, sumada al carácter estacionario del entorno. No obstante, nada se pierde al considerar los costos de transacción como suposición independiente.

⁸ Cabe señalar que, para llegar a esta conclusión, no es necesario que se cumplan todas las suposiciones arriba indicadas (i) a vi)) en forma conjunta o adicional. Se han construido algunos modelos formales en que los jugadores aplican una estrategia de castigo distinta de la estrategia de aplicación inexorable, enfrentan circunstancias cambiantes o disponen de información privada. En estos estudios se parte del supuesto de que los actores pueden coordinarse en medida suficiente para lograr un resultado de equilibrio sin la ayuda externa de instituciones.

⁹ El cumplimiento de los acuerdos comerciales se examina en la sección C.5 *infra*.

¹⁰ En los estudios sobre el tema, los contratos plenamente eficientes también se denominan “contratos completos” o “contratos completos según el óptimo de Pareto”. Estos contratos proporcionan una descripción cabal de todas y cada una de las circunstancias que pueden plantearse y prescriben en detalle todos los derechos y obligaciones de cada una de las partes contratantes, con inclusión de los instrumentos de política que las partes pueden o no emplear. Por lo tanto, los contratos plenamente eficientes prevén todos los beneficios que es posible derivar del comercio; es el contrato óptimo entre asociados comerciales (véase Shavell, 1980).

En segundo lugar, habida cuenta de que el acuerdo inicial es perfecto y estable, nunca hay desviaciones ni se aplican sanciones. Esto se debe a que, según la estrategia de aplicación inexorable, las partes racionales sólo dejarían de cumplir el acuerdo si la ventaja de “atropellar y darse a la fuga” (los beneficios oportunistas obtenidos incumpliendo el acuerdo una sola vez a expensas de las otras partes) es mayor que la suma de todos los futuros beneficios resultantes de la cooperación por tiempo indefinido. Por lo tanto, en razón de esa estrategia, una vez concluido el acuerdo no es racional apartarse de las condiciones negociadas inicialmente; por lo tanto, esto no ocurre nunca. Dicho de otro modo, no tienen cabida ni los desacuerdos ni las diferencias comerciales. En consecuencia, ni las partes ni una institución independiente tienen que preocuparse por ello.¹¹

En tercer lugar, la cooperación comercial representa un “un equilibrio endógeno en la negociación”. El contrato es un acuerdo tácito (Dixit, 1987) concertado y mantenido sin ayuda externa de un tercero. La cooperación que aumenta al máximo el bienestar surge espontáneamente. En consecuencia, las instituciones no son necesarias. Una secretaría o dirección entrañaría costos y no produciría ningún beneficio. Por lo tanto, en su versión más elemental, las teorías económicas dejan de lado las imperfecciones que pueda haber en la etapa contractual (es decir, antes de la firma del contrato) y durante el funcionamiento de un acuerdo comercial.¹² Pero el hecho de que efectivamente existan instituciones formales demuestra que en este marco las instituciones no son superfluas.

Desde un punto de vista económico, se considera que una institución es el equilibrio resultante de un juego de interacción estratégica (North, 1990). Esto significa que la presencia de una institución no debe ser una suposición, sino el resultado de un modelo de interacción. Por lo tanto, una institución es uno de múltiples resultados (o equilibrios) posibles de una negociación y es la opción elegida porque brinda a las partes contratantes beneficios que no podrían obtenerse de otro modo (Calvert, 1995; Schotter, 1981). En otras palabras, dado el elevado costo de establecer y mantener una institución, la existencia de tal institución debe ofrecer los signatarios un mayor nivel de bienestar que el *statu quo*.

Los modelos de instituciones tienen en cuenta imperfecciones que se pueden eliminar, o al menos atenuar, mediante la creación de una organización formal. Para correlacionar las teorías sobre los acuerdos comerciales con las relativas a las instituciones comerciales se requiere un enfoque sistemático y estructurado. Sin exceder de los límites de la justificación de los acuerdos comerciales basada en externalidades, consideramos a continuación cómo puede modificarse satisfactoriamente ese marco para explicar la necesidad de contar con instituciones. Si bien este intento de fusión dista mucho de producir un todo unificado, parecería ser un primer paso útil para vincular las instituciones con la razón de ser de la cooperación en la esfera del comercio.

b) Ampliación de los modelos convencionales de la cooperación comercial: costos y beneficios de las instituciones en los acuerdos comerciales basados en externalidades

Las instituciones que se ocupan del comercio pueden contribuir a la facilitación de las negociaciones, al aumento de la transparencia y a la solución de diferencias comerciales.

i) Los costos de transacción: la institución como foro de negociación, órgano de divulgación de información y mecanismo de facilitación del comercio

La expresión “costos de transacción” se utiliza en el presente informe como término general para referirse a todos los costos en que incurren los Estados cuando cooperan en la esfera del comercio

¹¹ Si efectivamente se plantean diferencias comerciales, esas diferencias son equivalentes al colapso del sistema.

¹² Ciertamente, la sencilla versión del argumento de la relación de intercambio presentada en la sección B ha sido ampliada formalmente. Es el único enfoque que establece en términos formales una correlación entre el examen de la finalidad de los acuerdos comerciales y el de las normas y obligaciones consignadas en ellos. Pero este modelo “básico” de acuerdo comercial aún no se ha ampliado formalmente para abarcar los motivos de la existencia de instituciones formales.

a nivel internacional.¹³ Esos costos incluyen los de clasificación y búsqueda, reunión de información y negociación, así como los de litigación, cumplimiento y supervisión. Al asumir la función de foro de negociación y solución de diferencias, órgano de divulgación de información y mecanismo de facilitación del comercio, una institución reduce esos costos.

La institución como foro de negociación y planteamiento de diferencias

Durante las rondas comerciales o durante las negociaciones con los países candidatos a la adhesión, los costos de transacción pueden ser muy considerables. Esos costos incluyen los de la reunión de datos comerciales y de información institucional sobre (posibles) asociados comerciales; reuniones y negociaciones con las partes interesadas hasta llegar a un consenso; la evaluación de posiciones estratégicas y la articulación de soluciones de avenencia. Un foro central de negociación en el que las partes se puedan reunir, intercambiar información, negociar y adoptar decisiones es económico y aumenta la eficiencia.

Asimismo, las instituciones pueden ayudar a reducir los costos de transacción relacionados con las diferencias y litigios sobre cuestiones comerciales. Como esas diferencias (la renegociación tras un deserción unilateral) son costosas, Ludema (2001), por ejemplo, aduce argumentos en favor de un órgano único. Lo racional es abordar las diferencias en forma centralizada, en lugar de tener que renegociar/litigar bilateralmente en múltiples foros y según diferentes procedimientos (en busca del foro más ventajoso).

La institución como fuente de información

Una vez que se tienen en cuenta los costos de transacción, se perfila una segunda función para una institución independiente que se ocupe de los asuntos comerciales. Según una corriente de opinión que ha quedado reflejada en algunos estudios sobre las relaciones internacionales -el "institucionalismo neoliberal" (comúnmente asociado con las obras de Keohane, 1984, y Oye, 1986- véase la sección B.4 *supra*), hay poderosos argumentos para justificar el papel de una institución como órgano de información. En su calidad de "memoria institucional" -que acumula, archiva, recupera, edita, procesa y publica información de importancia crítica- la institución reduce los costos de transacción y aumenta la transparencia.¹⁴ La producción y el procesamiento de información de importancia vital pueden ser demasiado costosos para que cada país los haga por sí solo. Incluso si esto no fuera así, y los Miembros pudieran extraer los mismos datos por su cuenta, habría duplicaciones innecesarias. Por lo tanto, la organización ayuda a sus signatarios a reducir costos proporcionándoles oportunamente información fidedigna. Además de prestar apoyo a las negociaciones comerciales en curso y a la solución de diferencias entre Estados soberanos, la organización también puede proporcionar información a los Estados no signatarios.

La institución como mecanismo de facilitación del comercio

El acceso de agentes no estatales a la información sobre las actividades del Estado no sólo satisface la necesidad del sector privado de mantenerse al corriente de esas actividades. El suministro de información a actores económicos también puede reducir los costos de transacción del comercio internacional a través de la asistencia técnica. La institución funciona en la práctica como mecanismo de facilitación del comercio cuando explica las complejidades e implicaciones de un acuerdo comercial a las diversas partes interesadas de los países signatarios (funcionarios de aduanas, importadores, exportadores, consumidores, cámaras de comercio, asociaciones comerciales/ profesionales, etc.). Por ejemplo, puede divulgar información y análisis a través de Internet y de simposios públicos y seminarios. Al rebajar así los costos de transacción del comercio internacional, la institución contribuye a la formación de capital humano y posiblemente también promueva el comercio al reducir los precios de los bienes y servicios.

¹³ Los primeros estudios sobre los costos de transacción son los de Coase (1937) y Williamson (1979, 1975).

¹⁴ Las instituciones difunden y divulgan información sobre los Miembros, los sectores, los procesos y normas multilaterales, las negociaciones en marcha y los litigios en curso. Así pues, además de actividades tales como la traducción y la duplicación, una organización suministra corrientemente datos de antecedentes y síntesis de las posiciones de negociación a fin de proporcionar una base para las negociaciones ulteriores.

ii) **Interrogantes sobre el cumplimiento basado en la “estrategia de aplicación inexorable”: la institución como mediadora imparcial y conciliadora**

En muchos modelos formales de la cooperación comercial se parte del supuesto de que, en caso de incumplimiento contractual, se aplicará inexorablemente la pena más severa posible.¹⁵ Algunos autores han puesto en duda que una única deserción realmente pueda causar el colapso del sistema, con lo cual impugnan la suposición ii). Sostienen que la amenaza, por parte de la víctima, de poner fin a la cooperación para siempre no es convincente. Es una estrategia demasiado costosa de aplicar y de mantener. Al volver al proteccionismo, la víctima sacrifica los considerables beneficios que puede derivar del comercio internacional. Por lo tanto, el país agraviado tiene un incentivo para volver a la mesa de negociación a fin de disfrutar de los beneficios de la cooperación en el futuro (Downs y Rocke, 1995; Klimenko y otros, 2002; Furusawa, 1999). Conscientes de esto, las partes posiblemente tengan un aliciente para desviarse de las condiciones del acuerdo inicial, con la esperanza de que ese comportamiento no desencadenará una guerra comercial.

Para evitar ese tipo de comportamiento oportunista y la dinámica perjudicial que puede generar¹⁶, se puede facultar a una “una institución jurídica externa” y neutral para que actúe como conciliadora o “mediadora imparcial” (Thompson y Snidal, 2005) cuando se incumplen las condiciones del acuerdo inicial. Klimenko y otros (2002) muestran que este órgano neutral debe tener autoridad para tomar decisiones, y las partes no deben poder influir excesivamente en su veredicto.¹⁷ Lo importante es que va a transcurrir un tiempo antes de que se resuelvan las diferencias, lo cual implica costos (pérdida de cooperación) que las partes no pueden controlar. Si bien el órgano de solución de diferencias no puede, en la práctica, exigir a los países el cumplimiento de una disposición, su capacidad de demorar la decisión e imponer costos (desconocidos *ex ante*) a ambas partes puede ser una sanción convincente digna de tenerse en cuenta.¹⁸ La institución como conciliadora obliga a las partes a encontrar una solución que salve la brecha entre una cooperación beneficiosa sin trabas y las costosas diferencias comerciales. Por lo tanto, la mera presencia de un agente neutral de solución de diferencias brinda a las partes un incentivo *a priori* para cumplir los compromisos contraídos.¹⁹

¹⁵ Existen algunos modelos formales que en este caso podrían considerarse como excepciones: Ethier (2001); Rosendorff (2005); Rosendorff y Milner (2001); Herzing (2004) y Bagwell y Staiger (2005a). En algunos se prevé la posibilidad de cláusulas liberatorias, es decir, normas para casos especiales en que se tolera una única desviación por razones excepcionales (véase la subsección 4 *infra*, sobre medidas comerciales especiales).

¹⁶ Cabe observar que si la estrategia de aplicación inexorable no es una amenaza convincente, la estrategia dominante para todos los países podría ser el incumplimiento (parcial) del acuerdo inicial. Esto podría impedir que se concertara el contrato en primer lugar.

¹⁷ Ciertamente, no es necesario que la solución de diferencias esté a cargo de una institución formal encargada de esa función. Podrían desempeñar esa función otros signatarios del acuerdo que no son partes en la diferencia, dado que son partes independientes y neutrales. Sin embargo, se parte del supuesto que, en una serie de juegos repetidos en los que participa un reducido número de actores, la neutralidad se irá desvaneciendo con el tiempo.

¹⁸ En este modelo, en ausencia de un órgano neutral, los países no resolverían la diferencia, ya que siempre renegociarían disciplinas para restablecer más rápidamente la cooperación. Según las palabras de los autores, “la supervisión externa es útil precisamente porque los países no pueden manipular los parámetros del proceso” (Klimenko y otros, 2002: 4). Los países siempre volverían a empezar de cero. Los autores rechazan los enfoques en los que los resultados de la renegociación están vinculados explícitamente a las políticas aplicadas previamente. Cuestionan la suposición de que el poder de renegociación del país que ha incumplido disminuye, o de que existen series más pequeñas de posibles acuerdos después de un incumplimiento (como supone, por ejemplo, Ludema, 2001). Aducen que el poder de negociación no varía en función de los antecedentes y que sólo un mecanismo independiente de solución de diferencias puede ayudar a los países a basar sus acuerdos y las políticas que se aplicarán en el futuro en las medidas previamente adoptadas.

¹⁹ Ethier (2001) y Reinhardt (2000) también evalúan la utilidad de un proceso prolongado (y por lo tanto costoso) de adopción de decisiones en las diferencias comerciales, aunque por razones distintas. Ambos autores consideran que la institución es una herramienta más que un agente. Ethier parte del supuesto de que las partes pueden penalizar el incumplimiento instantáneamente, pero optan por aplazar la decisión. Los procedimientos prolongados ofrecen un respiro no previsto (o tregua temporal) a la parte que ha incumplido, durante el cual ésta puede *de facto* violar impunemente el acuerdo. Reinhardt considera que el ESD es un mecanismo que mantiene la incertidumbre en el plano bilateral acerca del poder efectivo de la institución de hacer cumplir sus decisiones. Debido a esa incertidumbre, los prolongados procesos de adopción de decisiones (y los elevados costos de transacción) aumentan las posibilidades de que los conflictos internacionales conduzcan, mediante la cooperación, a un arreglo mutuamente convenido. Una decisión rápida es contraproducente, ya que la falta de incertidumbre acerca de la decisión induce a las partes a resolver con prontitud sus diferencias en función de las relaciones de poder en un momento dado. En cambio, Ludema (2001) y Kovenock y Thursby (1992) aducen que la larga duración de los procedimientos es una desventaja del mecanismo de solución de diferencias.

Robert Keohane (1984) también cuestiona la pertinencia de la suposición de inexorabilidad en los juegos repetidos. Cuanto más duren los buenos resultados del comercio, más convergerán las expectativas de los signatarios. La reciprocidad (caracterizada por la protección contra situaciones imprevistas y la equivalencia de las medidas de retorsión) puede efectivamente reemplazar la estrategia de aplicación inexorable cuando hay confianza mutua entre los jugadores. Una institución neutral de solución de diferencias puede ayudar a lograr y fomentar la confianza en el sistema.

iii) La existencia de información asimétrica: la institución como mecanismo de divulgación de información y supervisión

La existencia de información privada (asimétrica) es otro factor que crea una función para una organización comercial independiente. En este caso, la institución actúa como fuente de información y agente de supervisión. En algunos casos, los países incumplen sus compromisos debido a “circunstancias especiales” previstas en un acuerdo (los artículos XIX, XX o XXI del GATT pueden citarse como ejemplos en relación con la adopción de medidas comerciales especiales). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con la suposición de la información simétrica en la que se basan los modelos convencionales de la cooperación comercial (véase la suposición iv) *supra*), las partes por lo general cuentan con información asimétrica acerca de esas circunstancias especiales, es decir, si efectivamente han ocurrido y hasta qué punto justificarían el incumplimiento temporal de las obligaciones contraídas.

Puede haber un comportamiento oportunista si existe la posibilidad de que no se descubran las verdaderas intenciones de la parte interesada (Copeland, 1990). Esa parte está mejor informada que las afectadas por la medida adoptada; para estas últimas es difícil o imposible determinar de manera concluyente si el supuesto problema (por ejemplo, una crisis de balanza de pagos) efectivamente ha ocurrido y, en ese caso, si está contemplado como excepción válida en el acuerdo. La información privada sobre condiciones imprevistas puede conducir a una distorsión de los hechos por razones estratégicas y, en consecuencia, a diferencias que pueden ser imposibles de controlar si los países recurren a medidas y contramedidas de retorsión.

Cuando la información es asimétrica y existe el peligro subsiguiente de que la parte mejor informada presente, por razones estratégicas, una imagen distorsionada de la realidad, un órgano neutral de solución de diferencias puede aumentar la transparencia del sistema al actuar como órgano de difusión de información. Una vez percatadas de que una infracción del contrato las afecta, las partes pueden hacer valer sus derechos por sí mismas. Así pues, la institución facilita el cumplimiento de los acuerdos negociados proporcionando a las partes la información pertinente.²⁰

La supervisión de los asuntos comerciales está estrechamente relacionada con el papel que desempeña una institución como órgano de difusión de información. Hay menos probabilidades de que los posibles infractores, conscientes de que supervisa su comportamiento un “organismo de control”, se aparten de las normas convenidas. La institución puede convencer a las partes de que no se desvíen de las normas comerciales acordadas, con lo cual contribuye a la estabilidad del comercio internacional. Al desalentar eficazmente el incumplimiento, las instituciones pueden facilitar las negociaciones sobre la liberalización y reducir las asimetrías de poder entre las partes (Bagwell y Staiger, 2002: 39).

²⁰ Véanse en Maggi (1999), Kovenock y Thursby (1992), Hungerford (1991), Ozden (2001), Büttler y Hauser (2002) y Bagwell y Staiger (2002, capítulo 6) más detalles sobre la función de reunión y transmisión de información que desempeña una institución en las diferencias comerciales. En el campo de la economía institucional, se ha reconocido y se ha documentado hace tiempo el papel de las instituciones como proveedoras de información a las partes que carecen de ella. En las obras sobre los comerciantes letrados, por ejemplo, se describe el sistema de intermediarios neutrales que existía en los gremios mercantiles de la Italia medieval. Esos intermediarios eran fuentes de información para aquellos comerciantes que nunca habían interactuado antes (en particular, de información sobre la reputación de los demás). De este modo, contribuían a la cooperación facilitando el empleo de un mecanismo bilateral de información sobre la reputación de las partes y el cumplimiento multilateral de las obligaciones (por ejemplo, Milgrom y otros, 1990, Greif y otros, 1994).

iv) ***Los acuerdos comerciales como contratos incompletos: la institución como entidad que se ocupa activamente de recoger información, dirimir asuntos y actuar como árbitro y asegurar que se respeten las reglas del juego***

Se ha señalado repetidamente que los acuerdos comerciales son contratos incompletos.²¹ Si se modifica la suposición de un entorno inmutable (y, por lo tanto, de una certeza absoluta acerca de lo que puede ocurrir en el futuro) (suposición iii) de la última subsección), la incertidumbre con respecto al futuro reflejará el carácter incompleto del contrato. Sobre la base de una metodología formulada por Battigalli y Maggi (2002), Horn y otros (2005, 2006) muestran que en un mundo dinámico y no estacionario, es racional y eficiente que las partes contractuales deliberadamente dejen lagunas en un acuerdo comercial y se abstengan de redactar un contrato que prevea toda clase de eventualidades. De este modo, los gobiernos aceptan la incertidumbre acerca de las condiciones que pueda haber en el futuro en el mundo y acerca de las medidas de política que puedan resultar convenientes.²²

Por ejemplo, las ambigüedades textuales pueden dar lugar a ineficiencias, errores de interpretación y diferencias, así como a la necesidad de volver a negociar. Mientras que en el caso descrito en la subsección iii) *supra*, la institución actúa como intermediaria que equilibra las asimetrías del sistema en materia de información, este caso es diferente. Cuando un contrato es incompleto, se requiere una institución independiente que recoja información activamente (y no se limite a distribuirla). Además, como no se han previsto todas las situaciones posibles, una entidad independiente capaz de dirimir asuntos quizá deba interpretar el contrato (por lo menos hasta que se llegue a una nueva solución negociada) de manera que supuestamente corresponda a los deseos de las partes contratantes, si éstas hubieran previsto la situación. Cuando al carácter incompleto de un contrato se suma la divulgación privada de información²³, la institución también puede hacer las veces de árbitro y estimar la cuantía de los daños y perjuicios. Si se modifica la suposición sobre la racionalidad perfecta de los negociadores comerciales, surge una nueva función para la institución, que es asegurar que se respeten las reglas del juego.

Necesidad de un mecanismo para recoger información

Si bien en las subsecciones i) y iii) *supra* se ha examinado el papel de la institución como fuente de información y órgano de divulgación, un órgano neutral también puede ocuparse activamente de recoger información si se modifica la suposición de un entorno inmutable (y, en consecuencia, la de la certeza absoluta acerca de lo que ocurrirá en el futuro). Consideremos el ejemplo de la solución de diferencias. Hungerford (1991) representa la incertidumbre con respecto al futuro como efectos aleatorios de la demanda de importaciones (trastornos exógenos). La información asimétrica se presenta en forma de obstáculos no arancelarios no observables. En una situación contractual en la que ciertos factores exógenos perturban las corrientes comerciales -pero en el que cada una de las partes tiene un incentivo para no cumplir lo pactado creando obstáculos no arancelarios de manera encubierta- la institución, como órgano independiente de solución de diferencias, puede apoyar a los Miembros obteniendo información sobre la verdadera índole de un resultado observado. La institución puede verificar si efectivamente ha habido una perturbación externa (en respuesta a la cual el obstáculo no arancelario podría estar justificado) o

²¹ Véanse Dunoff y Trachtman (1999), Downs y Rocke (1995), Rosendorff y Milner (2001), Ethier (2001), Rosendorff (2005), Hauser y Roitinger (2004) y Horn y otros (2006).

²² Según los autores, los acuerdos comerciales pueden denominarse “contratos racionalmente incompletos”. Los costos de transacción que entrañan la investigación, formulación y negociación de las obligaciones asumidas en virtud de tratados y los instrumentos normativos permitidos en todas las condiciones que pudieran surgir hacen que no resulte práctico concertar contratos completos. Los costos son mayores que los beneficios que pueden derivarse del comercio. Esto es lo que ocurre típicamente con contratos complejos que prevén un gran número de eventualidades poco probables, así como una gran variedad de posibles respuestas. La principal contribución de Horn y otros (2005, 2006) es que los autores determinan de manera endógena la incertidumbre contractual con respecto al futuro y, en consecuencia, el carácter incompleto del contrato, sin tener que renunciar a la suposición de racionalidad. Incluso para las partes racionales es muy difícil prever, evaluar y detallar en un contrato todas y cada una de las posibilidades que pueda acarrear el futuro.

²³ La incertidumbre con respecto al futuro suele ir acompañada de información privada. En realidad, algunas partes reciben en forma privada información acerca de hechos antes no previstos (esto equivale a descartar la suposición iv) *supra*).

si el Miembro en cuestión ha adoptado una medida no arancelaria que está prohibida.²⁴ De ese modo, la entidad que recoge información ayuda a limitar las penas indeseables (e injustas) proporcionando datos cruciales a las partes afectadas por la medida. Esto impide que se desencadene en el sistema una guerra comercial de represalia y asegura que se contraigan inicialmente mayores compromisos de liberalización.²⁵

Necesidad de un árbitro y de un mecanismo para calcular las indemnizaciones por daños y perjuicios

Cuando hay incertidumbre y la información es asimétrica, una institución puede cumplir también otra función. Ciertos hechos imprevistos pueden inducir a un signatario a adaptarse a las nuevas circunstancias aplicando medidas internas apropiadas (por ejemplo, una medida de sanidad o un aumento arancelario). Esta medida – legítima o ilegítima – relacionada con el comercio tiene efectos adversos en las partes afectadas. Si estas últimas tuvieran siempre la posibilidad de observar las condiciones que indujeran a una de las partes a incumplir lo pactado y de vigilar los efectos de la medida que esa parte adoptara en respuesta a tales condiciones, en principio podrían acordar *ex ante* sanciones apropiadas (acción y reacción de igual magnitud) (Sykes, 1991; Ethier, 2001). Si se aplicara esta sencilla regla en materia de sanciones, la aplicación de esa medida liberatoria temporal no requeriría necesariamente la presencia de un órgano independiente de solución de diferencias (Downs y Rocke, 1995; Rosendorff y Milner, 2001).²⁶ Sin embargo, varios autores estiman que la institución tiene una función que desempeñar incluso cuando todas las partes poseen los mismos conocimientos sobre hechos imprevistos, y aducen que la participación de una entidad neutral es necesaria debido a que la sanción, en última instancia, sólo se puede determinar *ex post*.²⁷

En efecto, es probable que los daños y perjuicios causados por las políticas relacionadas con el comercio de los países asociados no se puedan evaluar de manera inequívoca. Algunos autores sostienen que la cuantía de los daños y perjuicios causados al comercio suele ser información privada de la víctima (o víctimas). No todas las partes pueden observar las condiciones que dan lugar a una deserción temporal, así como los daños y perjuicios resultantes (Herzing, 2004; Bagwell y Staiger, 2005a). Es probable que las partes afectadas por una medida exageren los daños causados. La discrepancia entre los daños supuestamente sufridos y la indemnización ofrecida causará disensión. Dada la asimetría de la información y el incentivo para presentar una versión distorsionada de los hechos, se requiere un órgano neutral para arbitrar entre las partes en la diferencia y calcular la cuantía de los verdaderos daños sufridos como resultado de una medida (Sykes, 2000; Schwartz y Sykes, 2002; Rosendorff 2005).²⁸

²⁴ Kovenock y Thursby atribuyen una función análoga a un órgano independiente de solución de diferencias como “mecanismo que establece una distinción entre los verdaderos casos de incumplimiento ... y las percepciones erróneas ... de que se ha incumplido una disposición” (1992: 167). Sin embargo, al igual que Hungerford (1991), los autores no especifican cómo se ingenia un órgano neutral para extraer esa información y por qué lo haría mejor que las propias partes afectadas.

²⁵ Es probable que las partes estén más dispuestas a asumir compromisos más amplios de liberalización del comercio si no corren el riesgo de ser penalizadas por tomar medidas para hacer frente a problemas externos. De igual modo, es más probable que las posibles víctimas asuman mayores compromisos si un órgano neutral disuade a las otras partes de incumplir lo pactado a sus expensas.

²⁶ Dicho de otro modo, una cláusula liberatoria incondicional surge de manera endógena al comienzo de las negociaciones de un acuerdo comercial. Tanto la posibilidad de reaccionar de manera flexible ante conmociones políticas y económicas como el pago voluntario de una indemnización proporcional a los daños sufridos surgen como resultado de las negociaciones.

²⁷ Ethier (2001) prescribe prolongados procedimientos para la solución de diferencias. Para Rosendorff se requiere suficiente incertidumbre acerca del sentido de la resolución para asegurar que la aplicación de una cláusula liberatoria entrañe ciertos costos. Se podría aducir que la necesidad de este requisito se debe a limitaciones matemáticas más que a razones económicas (Rosendorff, 2005: 398).

²⁸ Un hecho interesante es que Kaplow y Shavell (1996) constatan que no es necesario que un árbitro independiente sea omnisciente o infalible. Mientras la organización no dé muestras de una parcialidad sistémica, su veredicto será aceptable para las partes (véase también Rosendorff, 2005). En la mayoría de los modelos no se hace una distinción entre el recurso de la indemnización (voluntaria) que ofrece el sistema de observancia bilateral y las medidas de retorsión respaldadas multilateralmente (véase una excepción notable en Bown (2002)).

Necesidad de un órgano con capacidad de dirimir

Al negociar la configuración de un procedimiento de solución de una diferencia, los negociadores son conscientes de que no pueden prever todo lo que va a ocurrir en el futuro. Por lo tanto, redactan disposiciones que les permitan responder de manera apropiada ante circunstancias que no se previeron antes. No obstante, persisten dos problemas. En primer lugar, como se ha señalado, las disposiciones de escape que permiten a las partes hacer frente a circunstancias imprevistas suelen ser difíciles de poner en práctica. En muchos casos, no se puede saber con certeza si ha ocurrido un hecho imprevisto, si ese hecho está comprendido en el alcance de una cláusula liberatoria o si se han tomado medidas de política específicas que violan las condiciones del acuerdo. En segundo lugar, además de estas “faltas de eficiencia” creadas por las normas contractuales de recambio, los tratados pueden contener lagunas inadvertidas (Mavroidis, 2007; Ethier, 2001; Lawrence, 2003; MacLeod, 2006). Las partes cometen errores al negociar contratos complicados: omiten detalles de importancia crítica, redactan cláusulas contradictorias o descuidan los efectos dinámicos de sus reglamentos. Además, las partes contratantes pueden estar de acuerdo sobre términos que están sujetos a interpretación, como los de “contramedidas apropiadas”, “daño grave”, “daño importante”, “evolución imprevista de las circunstancias”, “productos similares”, o “máximo empeño”.

Algunos pueden aducir que, cuando las partes dejan lagunas contractuales (incluso cuando emplean un lenguaje ambiguo), dejan de ser “racionales” (como se supone en los modelos teóricos de los acuerdos comerciales – véase la suposición v) *supra*). Desde esta perspectiva, quizá sea necesario que un órgano independiente dirima la cuestión cuando sea posible; de lo contrario, las partes pueden verse obligadas a renegociar. Sin embargo, Tirole (1994) advierte que en ausencia de una teoría de “racionalidad limitada” no se debe abandonar la suposición de racionalidad. El autor sostiene que cualquier teoría de racionalidad limitada y error humano debería poder especificar cuándo y por qué se cometen errores y cuáles son sus consecuencias. Rechaza la idea de que “siempre se cometen errores” por considerarla arbitraria y no científica.²⁹ Horn y otros (2005, 2006) describen la función de dirimir de las instituciones incluso sin renunciar al principio fundamental de racionalidad. Así pues, como se señala en las dos subsecciones anteriores, según las suposiciones de incertidumbre e información asimétrica, las partes contratantes son conscientes de su incapacidad de redactar un contrato completo e impecable. Los signatarios saben que el contrato, tal como está redactado, no se puede hacer cumplir, ya que su texto no corresponde plenamente a los verdaderos deseos de las partes. Las partes contratantes también son conscientes de que la información privada puede dar lugar a una distorsión estratégica de la verdad y, en consecuencia, a un comportamiento oportunista.

La incertidumbre y la existencia de información privada crea la posibilidad de que surjan conflictos, que se puede encarar de dos maneras. Las partes pueden convenir en que tienen percepciones diferentes de la realidad y de su aplicabilidad al contrato y deciden dejar la laguna contractual sin llenar. La parte víctima (que puede ser o no ser la “verdadera” víctima) puede optar por tomar medidas unilaterales de retorsión, lo cual generalmente se denomina “vigilantismo” (mecanismos de autoayuda). La parte objeto de esas medidas, si está convencida de que las disposiciones que adoptó en un principio estaban en consonancia con el acuerdo inicial y por lo tanto se considera acusada y penalizada sin razón, puede adoptar contramedidas de retorsión. La diferencia puede desencadenar una espiral de retorsión recíproca y conducir a una guerra comercial (Schwartz y Sykes, 2002). Otra posibilidad es que las partes contratantes racionales (si es que no vuelven a negociar) remitan la solución de los conflictos relativos al cumplimiento de obligaciones a un órgano independiente de solución de diferencias y comprometerse a aceptar sus resoluciones. Las interpretaciones hechas por una institución de esa índole pueden aceptarse como precedentes y directrices generales para el futuro.

²⁹ Véase también Maskin y Tirole (1999). Sin embargo, los juristas y economistas frecuentemente han hecho caso omiso de esta advertencia. Dan “por sentado” (condición exógena) que las partes contractuales cometen errores con regularidad al negociar contratos y que una institución capaz de decidir existe para ayudarlos a resolver cualquier situación imprevista. Esos autores procuran, con bastantes buenos resultados, evaluar estrategias judiciales para ayudar a las partes a continuar sus relaciones contractuales (los llamados contratos de relación). Desafortunadamente, hasta ahora son pocos los autores que han abordado los contratos internacionales (tratados) desde esta perspectiva (Bhandari y Sykes, 1998; Dunoff y Trachtman, 1999; Posner, 1988).

La institución como agente de supervisión y encargado de asegurar que se respeten las reglas

Si se tiene en cuenta la incertidumbre acerca del futuro modificando las suposiciones sobre el carácter estacionario del entorno y la racionalidad perfecta de los negociadores comerciales, surge otro papel para la institución: asegurar que se respeten las reglas del juego. Dada la incertidumbre acerca del futuro, cabe suponer que los países negocian los detalles de un acuerdo comercial “tras un velo de ignorancia” (Rawls, 1971).³⁰ Ese velo de ignorancia inducirá a las partes contratantes a redactar un acuerdo comercial encaminado a asegurar el bienestar general común de todos los signatarios del acuerdo, ya que ninguna sabe con certeza cuál será su posición al cabo de varios decenios (Sykes, 1991; Ethier, 2001). So capa de la ignorancia, el acuerdo comercial se considera *ex ante* justo y eficiente para cada uno de los participantes.

Los signatarios también desearán confiar a la institución la función de asegurar que se respeten las “reglas del juego” convenidas previamente. La organización actúa como un mecanismo de vigilancia que efectivamente puede impedir que los países diluyan, desatiendan o rechacen el acuerdo original una vez que se alce el “velo de ignorancia” y que los signatarios tengan ante sí la realidad. *Ex post facto*, todas las partes saben con certeza cuál es su posición y qué es lo que más les conviene. Así pues, puede ocurrir que cambien de opinión sobre las condiciones originales del acuerdo y tengan un incentivo para cambiar, torcer o incluso alterar, en beneficio propio, las normas convenidas. Dada la posibilidad de que los actores económica y políticamente influyentes ejerzan una presión considerable para que el acuerdo vuelva a negociarse o se modifique de algún otro modo, posiblemente convenga a las partes signatarias pedir a la institución que vele por que se respete el marco de negociación basado en normas y convenido previamente. Al vigilar los procedimientos, instrumentos y calendarios fijados, la institución puede contribuir a mantener un entorno en que los derechos con respecto al acceso a los mercados que se han negociado sean razonablemente estables y seguros.

Esta función de vigilancia de la institución hará que se mantenga la confianza en el sistema. Por un lado, promoverá y facilitará sucesivas rondas de liberalización. Por otro, servirá para que las partes asuman un compromiso institucional sobre un entorno de negociación basado en normas que reduce más los costos de transacción de las negociaciones y posiblemente aliente a los países más débiles a superar su temor de ser explotados por asociados comerciales más poderosos y a participar en las negociaciones (véase Bagwell y Staiger, 2002: 69).

v) **Resumen: los costos y beneficios de las instituciones son importantes**

Los modelos político-económicos convencionales de los acuerdos comerciales confieren un papel pasajero a las instituciones comerciales formales e independientes. Cuando se amplían los modelos formales del comercio basados en externalidades para tener en cuenta las características reales del comercio mundial, se ponen de manifiesto diversas funciones importantes de esas instituciones. Pueden aumentar la transparencia, ser foros de negociación y ayudar a resolver diferencias comerciales. Por lo tanto, es posible que los negociadores comerciales estén dispuestos a conferir un considerable grado de responsabilidad y autoridad a una organización formal.

c) **Enfoques no económicos de las instituciones formales**

En la subsección anterior hemos examinado la racionalidad económica del establecimiento de una organización formal en apoyo de un acuerdo comercial. Las consideraciones en materia de eficiencia han sido de suma importancia para explicar la existencia de una parte neutral que supervise los asuntos comerciales internacionales. Ese examen se ha centrado principalmente en teorías corroboradas por los modelos formales seleccionados. Los enfoques no económicos basados en un marco analítico de las relaciones internacionales también pueden aportar elementos importantes para elucidar la cuestión

³⁰ El “velo de ignorancia” significa que las partes contratantes no saben a ciencia cierta cómo se distribuirán en el futuro los beneficios y pérdidas resultantes de un acuerdo inicial. Las negociaciones entre los futuros signatarios de un acuerdo comercial se celebran sin saber i) la identidad de los países que se adherirán en el futuro; ii) la importancia económica de un país en un futuro lejano; iii) el papel de las partes contratantes en futuras diferencias comerciales, y iv) en general, cómo afectarán los hechos futuros el bienestar político y económico de los signatarios.

de por qué las instituciones formales (o las organizaciones internacionales, según el lenguaje de las relaciones internacionales) tienen importancia para el comercio internacional.

i) *Falta relativa de estudios sobre las organizaciones internacionales*

Los estudios sobre las organizaciones internacionales en el contexto de las relaciones internacionales – en lo que respecta a las razones de su existencia y su funcionamiento – son sorprendentemente escasos. En los primeros años de la posguerra, las organizaciones internacionales (como las Naciones Unidas) fueron objeto de gran atención en los círculos académicos. Esos primeros estudios eran en su mayor parte descriptivos y estaban centrados en el marco jurídico de esas organizaciones (Abbott y Snidal, 1998). Sin embargo, durante la guerra fría, las organizaciones se enfrentaron con el desafío de seguir siendo relevantes y los investigadores gradualmente perdieron interés en ellas. La brecha entre la política internacional y las organizaciones formales comenzó a ensancharse por razones que no era fácil conciliar (Simmons y Martin, 2002). La estructura orgánica y otros atributos formales no bastaban para explicar el papel que realmente cumplían esas organizaciones. Lo evidente era que éstas no desempeñaban un papel protagónico en la escena internacional (Kratochwil y Ruggie, 1986). Por lo tanto, en las teorías comúnmente aceptadas de las relaciones internacionales se centró la atención en la conducción de esas relaciones (teoría del régimen) y se tendió a dejar de lado las cuestiones de organización.³¹

Esta progresiva falta de interés en el estudio de las organizaciones internacionales y en su actuación hizo que se asignara cada vez más importancia a las reglas, normas y valores como las variables fundamentales que merecían ser objeto de estudio (Abbott y Snidal, 1998). Se pasaron por alto las cuestiones relativas a la forma y estructura institucional (configuración del régimen) (Young, 1994; Koremenos y otros; 2001, Morrow, 1994). Por lo tanto, se prestó relativamente poca atención a cuestiones como la relevancia de las organizaciones internacionales y las características que las diferencian de otras formas de organización, como la cooperación descentralizada, las alianzas y las normas de los tratados, o la celebración de contratos *ad hoc* y las consultas informales. Según Abbott y Snidal (1998: 4), “un hecho sorprendente es que los estudios internacionales de la actualidad no contienen ninguna respuesta teórica clara a esas cuestiones”.

El movimiento del régimen representó un esfuerzo por formular teorías sobre la gobernanza internacional en términos más amplios, desvinculadas de cuestiones técnicas como la estructura y la organización. Durante la guerra fría, y al declinar la hegemonía de los Estados Unidos, los expertos que propugnaban la teoría del régimen procuraron explicar las razones por las que los Estados encontraban incentivos para colaborar. La definición de régimen de Krasner (1983), a saber, “las reglas, normas, principios y procedimientos que reflejan las expectativas con respecto al comportamiento internacional” se consideró dogmática y exhaustiva, pero difícilmente viable. En consecuencia, los expertos comenzaron a estudiar las “instituciones” con la intención de explicar en términos más comprensibles cómo influían las normas de la cooperación en el comportamiento de los Estados. Con ese fin, las diversas corrientes de opinión sobre las relaciones internacionales definieron las “instituciones” de la manera que más convenía a sus propios intereses y métodos de investigación (Simmons y Martin, 2002).

En lo que respecta a las teorías modernas sobre las relaciones internacionales que se examinan en la sección B.3, los realistas y neorrealistas reconocen que los Estados a veces actúan a través de instituciones, pero las organizaciones internacionales se consideran básicamente “escenarios para la representación de las relaciones de poder” (Carr, 1964: 189). Los Estados más poderosos del sistema son los que crean y forjan instituciones para mantener su poder a nivel mundial o incluso aumentarlo. Las organizaciones internacionales son herramientas en manos de países poderosos y tienen una influencia mínima en el comportamiento de los Estados (Mearsheimer, 1994). En este marco analítico, el estudio de las organizaciones internacionales como entidades independientes e influyentes que tienen una razón de ser no parece tener mucho sentido.

³¹ Esto desde luego no significa que en la época de la guerra fría y años subsiguientes no se realizara ningún estudio académico sobre las instituciones internacionales. La labor de Cox y Jacobson en el decenio de 1970 (por ejemplo, Cox y Jacobson, 1973) es un buen ejemplo de que las instituciones internacionales siguieron siendo el tema de serias investigaciones durante todo el período posterior a la segunda guerra mundial.

Los teóricos que propugnan la estabilidad hegemónica han propuesto una versión neorrealista más sutil de las organizaciones internacionales. Sostienen que las organizaciones internacionales son creadas deliberadamente por las potencias dominantes durante períodos de hegemonía. Una potencia hegemónica debe conceder a la organización internacional un cierto grado de autonomía para demostrar a otras naciones que no la explotará de manera oportunista. No obstante, la teoría de la estabilidad hegemónica preconiza una definición amplia de “instituciones” que puede abarcar múltiples posibilidades, desde el establecimiento de un orden económico liberal hasta la conclusión de un tratado. Además, no se ve claramente qué funciones puede asumir una organización internacional que la propia potencia hegemónica no podría desempeñar.

La corriente del institucionalismo neoliberal dedica poca atención a las organizaciones internacionales (Simmons y Martin, 2002). La cooperación en ese marco es el resultado de un contrato racional entre Estados soberanos. Las instituciones -que en términos generales se consideran “conjuntos de normas duraderos y vinculados entre sí ... que prescriben comportamientos, limitan la acción e influyen en las expectativas” (Keohane, 1989: 3) – constituyen soluciones para los problemas de la acción colectiva. Este enfoque de las organizaciones internacionales es análogo al del neorrealismo; para los partidarios del funcionalismo, las instituciones desempeñan un papel pasivo. En cuanto a facilitar la interacción, las organizaciones internacionales pueden reducir los costos de transacción, mejorar la información y elevar el costo de las transgresiones. Esta interpretación funcional de las instituciones como centros de cooperación (y no como actores) excluye toda actividad operacional razonable, como la vigilancia, el arbitraje o el suministro de información, que pueda justificar la creación de dichas organizaciones (Glaser, 1995). Por lo tanto, para los defensores del institucionalismo neoliberal, las organizaciones internacionales no hacen mucho más que facilitar los arreglos de cooperación entre Estados.

En cambio, el constructivismo (o cognitivism) otorga a las organizaciones internacionales una función más importante en la cooperación internacional. Como se señala en la sección B.3, los constructivistas hacen hincapié en la primacía de la estructura social y la complejidad de las interacciones. Por lo tanto, las organizaciones internacionales son algo más que el objeto de una mera elección. Son un reflejo de los procesos sociales en curso y de las ideas prevalecientes y son también participantes que influyen en dichos procesos e ideas. Finnemore y Sikkink (1998), por ejemplo, señalan que las organizaciones internacionales son los “principales agentes de socialización” que inculcan en los Estados ideas intersubjetivas en forma de normas y valores comunes. Por lo tanto, las organizaciones internacionales “pueden alterar la identidad y los intereses de los Estados como resultado de su interacción a lo largo del tiempo en el marco de un conjunto de normas” (Simmons y Martin, 2002: 198). A pesar del activo papel que los constructivistas asignan a las organizaciones internacionales, los partidarios de esta teoría siguen teniendo dificultades para explicar por qué los países crean organizaciones internacionales en primer lugar.

En los estudios sobre el tema se señalan tres defectos. En primer lugar, Checkel (1998) sostiene que el constructivismo se ve afectado por la “monocausalidad”, es decir, asigna excesiva importancia a la cuestión de describir cómo se transmiten las ideas del sistema a los Estados, sin explicar los mecanismos y procesos de construcción social y difusión de ideas. No existe una teoría clara acerca de cómo surgen las ideas y nuevas normas en las organizaciones internacionales, cómo adquieren importancia y cómo se transmiten luego a los agentes (véase, sin embargo, Lumsdaine, 1993). En segundo lugar, los constructivistas tienden a destacar el efecto que tienen las organizaciones internacionales en el comportamiento de los Estados sin explicar por qué éstos las crean deliberadamente en primera instancia (Kratochwil y Ruggie, 1986). En tercer lugar, el constructivismo también tiende a soslayar la cuestión de por qué las organizaciones internacionales son mecanismos especiales para la divulgación de normas y de qué forma esas organizaciones están integradas en sistemas más amplios de normas y principios, como el orden económico internacional liberal de la época de la posguerra (Ruggie, 1983).

En las teorías dominantes más recientes sobre las relaciones internacionales, las organizaciones internacionales han vuelto a surgir como tema digno de estudio, ya que se reconoce que esas organizaciones son agentes importantes en la vida internacional y contribuyen de manera sustantiva al logro de resultados de la cooperación que de otro modo no sería conseguir. En los estudios actuales se

hace un esfuerzo consciente por superar las divisiones que han caracterizado a la teoría de las relaciones internacionales en otras épocas. En busca de una síntesis del pensamiento racionalista (incluso neorrealista) y constructivista, se aduce en esos estudios que los Estados utilizan conscientemente a las organizaciones internacionales para reducir los costos de transacción, aumentar la eficiencia, preparar el terreno para la cooperación y supervisar tanto la aplicación de las reglas del juego como a los participantes, es decir, los Estados. Las organizaciones internacionales también generan ideas, normas y expectativas, para definir mejor y reforzar los objetivos perseguidos inicialmente. Este conjunto de papeles y funciones que asumen las organizaciones internacionales se denomina “gestión del régimen” (Abbott y Snidal, 1998; Thompson y Snidal, 2005), y es evidente que se superpone, en aspectos importantes, a los análisis político-económicos como los que se describen en los párrafos precedentes.

ii) *El papel de las organizaciones internacionales del comercio: la gestión del régimen*

El punto de partida analítico para examinar cualquier actividad de cooperación es la suposición de que el contrato es complejo por naturaleza y puede ser fuente de conflictos. A pesar de compartir una misma visión de por qué la conclusión de un contrato redundaría en beneficio de todos los signatarios, las partes en una negociación por lo general tienen preferencias heterogéneas. Los países cooperan por distintas razones. La cooperación comercial, en particular, es “un juego con motivos diversos” (véase la sección B.5 *supra*). No obstante, incluso cuando los Estados tienen las mismas motivaciones, es probable que haya discrepancias con respecto a la distribución de los beneficios. En consecuencia, si bien las partes saben que les resulta más beneficioso cooperar, es posible que algunos detalles de la cooperación sean objeto de desacuerdo. Esto crea la posibilidad de un conflicto, así como incentivos para abandonar temporalmente el acuerdo.

También suele ser considerable la incertidumbre con respecto al futuro; los contratos son necesariamente incompletos y los costos de transacción, inevitables (véase la subsección i b) *supra*). Para abordar con prontitud estas dificultades contractuales, los Estados establecen organizaciones internacionales del comercio. La principal función de la organización es la gestión del régimen comercial internacional, a fin de acrecentar la eficiencia y la legitimidad de las acciones colectivas.³² En la gestión del régimen se pueden distinguir varias funciones.

Facilitación de la cooperación entre asociados heterogéneos

Thompson y Snidal (2005) sostienen que una importante tarea de las organizaciones internacionales es “administrar y estabilizar la trayectoria de equilibrio”. La observación fundamental es que en un contrato complejo, las preferencias heterogéneas de los signatarios inevitablemente conducirán a un desacuerdo sobre cuestiones de distribución. Y si bien las partes son conscientes que la cooperación en general aumenta el bienestar, no se ponen de acuerdo sobre un resultado específico. El desacuerdo probablemente aumentará con el número de partes y cuestiones que se negocian, así como con la complejidad del contrato. Para evitar negociaciones interminables o incluso la posibilidad de un estancamiento, los signatarios delegan su autoridad en una organización imparcial que elige uno de los resultados que aumentan el bienestar (Fearon, 1998). Ese equilibrio de coordinación es un resultado en pro del bien común, y es mutuamente aceptable para cada una de las partes. En el recuadro 5 se da una explicación técnica más detallada del papel que cumple una institución para alcanzar ese equilibrio.

Para que una organización internacional haga esa contribución, es indispensable que posea un cierto grado de autonomía. La organización debe ser considerada neutral e imparcial y capaz de representar de manera convincente con intereses comunes de las partes (Thompson y Snidal, 2005: 12). Para conciliar preferencias heterogéneas, las organizaciones internacionales frecuentemente emplean distintas estrategias, como la vinculación de asuntos, la formulación de programas, la combinación de recursos y la reunión y distribución de información, así como el apoyo incesante que brinda su personal, especializado y avezado, para facilitar la comunicación.

³² Cabe señalar que la estructura de los regímenes comerciales y las funciones que se les asignan pueden variar dependiendo de la naturaleza, identidad y grado de ambición de las partes que cooperan.

Los acuerdos comerciales por lo general son “impulsados por los miembros”, lo cual significa que las decisiones importantes son adoptadas por las partes en conjunto. En el caso de la OMC, Thompson y Snidal (2005: 20) señalan lo siguiente: “Como organización, la OMC está dominada por sus Estados Miembros y sólo cuenta con una burocracia endeble, que tiene poco poder para decidir las cuestiones que se han de abordar y dispone de escasos recursos.”

Gestión de las operaciones sustantivas a largo plazo

Aunque los acuerdos básicos de cooperación comercial son forjados por los propios Estados, lo que da efecto a esos acuerdos son las operaciones detalladas del régimen en circunstancias concretas. En muchos casos, la organización internacional está autorizada para asumir la responsabilidad del funcionamiento de los acuerdos intergubernamentales.³³ Más que facilitar el adelanto efectivo de las negociaciones, las organizaciones internacionales cumplen su función de administrar el régimen metódicamente y sin atraer la atención. En muchos casos, la gestión del régimen significa la aplicación y funcionamiento a largo plazo del equilibrio de cooperación creado por un acuerdo.³⁴ La organización internacional ejerce la importante función de asegurar que se respeten las normas y tiene cierto control sobre la “trayectoria” del acuerdo (Thompson y Snidal, 2005: 14). Las acciones de la organización internacional son un intento de interpretar el equilibrio de la cooperación colectiva. Esto, a su vez, proporciona a las partes información de vital importancia sobre cómo actuar para adaptarse al equilibrio de la cooperación; en otras palabras, se crean y mantienen expectativas comunes. Por lo tanto, la gestión de las normas por la organización internacional influye en el comportamiento y la interacción de las partes.

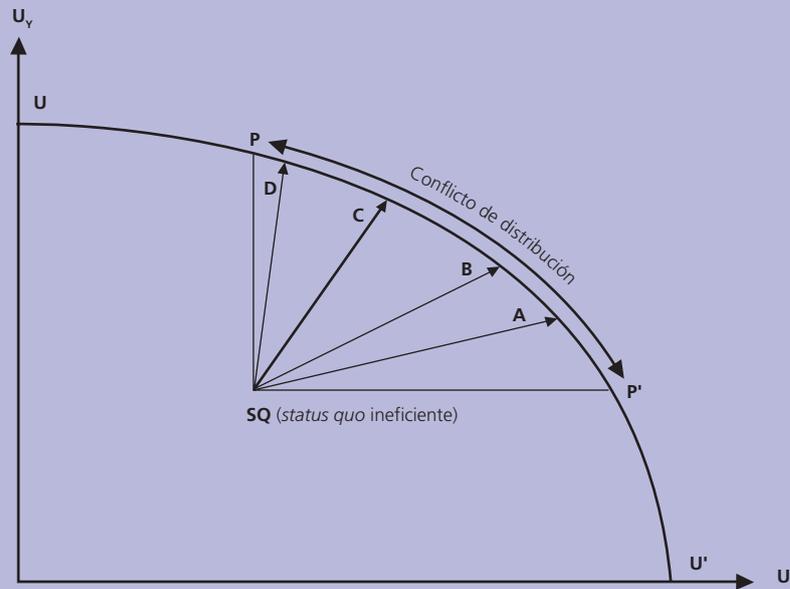
Recuadro 5: El papel de las organizaciones internacionales en la consecución de la trayectoria de equilibrio

Para ilustrar cómo pueden las organizaciones internacionales ayudar a las partes en una negociación a lograr la trayectoria de equilibrio en un contexto de cooperación, examinemos el gráfico que figura más abajo. En él, la utilidad de dos países (X e Y) se ha representado sobre los ejes (U_x y U_y). Ambos países reconocen que el *statu quo* sin cooperación (punto SQ) es ineficiente y que los dos pueden aumentar su bienestar cooperando entre sí. Supongamos que las partes comprenden los detalles de la curva de posibilidades contractuales UU' (el locus de todos los contratos eficientes). En cada punto del segmento PP' (que corresponde a un resultado específico de la cooperación) el aumento del bienestar es mutuo, ya que cada participante pasa a ocupar una posición mejor sin que empeore la del otro. Las soluciones entre los puntos P y P' son, en principio, aceptables para ambas partes. Sin embargo, la parte X prefiere acuerdos situados a la derecha de P , a la mayor distancia posible de ese punto (preferiblemente el punto P'), en tanto que el bienestar de la parte Y aumenta cuanto más arriba se encuentre el punto de acuerdo (preferiblemente el punto P). En presencia de múltiples equilibrios, las dos partes están en desacuerdo acerca del resultado específico de la cooperación que han de elegir (representado esquemáticamente por los puntos A , B , C , y D). La negociación sobre este conflicto de distribución puede prolongarse durante mucho tiempo, lo cual malogra la cooperación e inmoviliza otros recursos (por ejemplo, Fearon, 1998). La perspectiva de que los costos de la negociación sean muy considerables y que las negociaciones posiblemente fracasen crea la necesidad de una organización internacional. Las partes contratantes deciden delegar en un tercero imparcial la decisión de especificar un resultado mejor de acuerdo con la ley de Pareto. La organización internacional sugiere un equilibrio (en este caso, el punto C) que se acepta como el resultado más apropiado.

³³ “Es mucho más eficiente dejar estas cuestiones menores en manos de una organización internacional que negociarlas directamente, ya que los costos de las negociaciones entre Estados no guardan relación con los posibles beneficios” (Thompson y Snidal, 2005: 13).

³⁴ Habida cuenta de que el acuerdo comercial no puede contener una descripción explícita de todos los detalles de la cooperación, las tareas de una organización del comercio típicamente consisten en añadir los detalles del acuerdo a medida que el régimen evoluciona, interpretar y aplicar sus normas cuando ciertos asuntos no son claros (es decir, aclarar el tipo de comportamiento que es admisible), hacer frente a circunstancias imprevistas o abordar nuevas cuestiones a medida que se plantean.

Conflicto de distribución en un acuerdo de cooperación



Fuente: Análisis gráfico de los autores basado en Powell, 1994.

Cabe señalar que esta representación es muy esquemática: abarca sólo dos participantes que están plenamente al tanto de los detalles de su cooperación. El papel de la organización internacional en lo que respecta a establecer un equilibrio adquiere más importancia cuando hay múltiples participantes, se negocia un gran número de cuestiones y el entorno es muy dinámico. En esas circunstancias, el número de posibles alternativas en materia de cooperación se dispara. Al mismo tiempo, la creciente complejidad y la gran inestabilidad de las preferencias de las partes aumenta la incertidumbre – muchos países no estarán en condiciones de detectar la frontera de Pareto. Todo ello agudiza el desacuerdo entre las partes sobre la distribución. Por lo tanto, en situaciones en que los equilibrios son múltiples, y también múltiples y heterogéneos los principales participantes, los signatarios están interesados en crear una institución cuya función consista en preservar los resultados de la frontera de Pareto (es decir, que ninguna parte domine el proceso en beneficio propio y que no se descuide ningún detalle importante) y proponer alternativas para la cooperación que reflejen lo más fielmente posible el interés común. Si el proceso se considera neutral, equitativo y legítimo, el resultado propuesto pasará a ser el elemento central y se establecerá un equilibrio que aumente el bienestar. Aunque es posible que algún Estado “se vea perjudicado” por algún aspecto del contrato, ese Estado seguirá apoyando el resultado de la cooperación si considera que en general redundará en su beneficio.

Centralización de las operaciones (apoyo al régimen)

Otra función de las organizaciones internacionales es la centralización de las actividades colectivas por medio de una estructura específica y estable y un mecanismo administrativo de apoyo (Koremenos y otros, 2001, Abbott y Snidal, 1998). Como se señala en la sección B.1b) *supra*, los Estados delegan atribuciones en la organización internacional a fin de reducir los costos de transacción y aumentar la eficiencia general. Cuando los Estados combinan sus recursos, las organizaciones internacionales pueden mejorar la calidad y la circulación de información con más eficacia, así como facilitar estudios de antecedentes y prestar asistencia técnica. El apoyo al régimen es una función fundamentalmente pasiva de una organización internacional. No obstante, las medidas de centralización también pueden “reforzar la capacidad de la organización de influir en los entendimientos, el entorno y los intereses de los Estados” (Abbott y Snidal, 1998: 5).

Supervisión y mantenimiento del equilibrio

Como se ha señalado (subsección 1.b)), un aspecto importante de la gestión del régimen por una organización internacional es la solución de diferencias y la supervisión de las políticas comerciales de las partes. Éstas son tareas importantes para mantener un equilibrio estable en la cooperación.

Cuando, debido a circunstancias imprevistas, se requiere una nueva interpretación del contrato, cuando se producen lagunas debido a la falta de un trato que cuente con la aceptación mutua o cuando las ambigüedades textuales o el oportunismo son la causa de una diferencia comercial entre las partes, la organización internacional se encarga de imponer (al menos temporalmente) un equilibrio estructural. Como árbitro y órgano de solución de diferencias, su función no consiste en restringir el poder de los Estados sino de proporcionar un mecanismo de coordinación que guíe el comportamiento de las partes hasta que el asunto se resuelva en un foro intergubernamental. En el desempeño de esta función, la organización internacional se guía por el espíritu colectivo (la finalidad y el propósito del acuerdo) y debe actuar con arreglo a su mandato. Su función es proteger a los Estados más débiles, amortiguar la influencia de los actores que amenazan con socavar los beneficios colectivos y asegurar el cumplimiento de las normas generales del derecho internacional. La supervisión de las políticas de los Estados es otro aspecto importante de la supervisión del equilibrio. Como la organización internacional carece de poder ejecutivo, esa función consiste en la mayoría de los casos en producir y divulgar información.

Que una organización internacional sea considerada neutral es imprescindible para su autonomía (Milgrom y otros, 1990; Greif y otros, 1994). Si se sabe que la organización internacional está “dominada” por una o más partes, se desmerece su reputación ante las demás como fuente de información y de opinión fiable y digna de crédito.

Evolución del régimen

Una observación importante (aunque controvertida) derivada del constructivismo es que, mediante el desarrollo de competencias y vías de comunicación específicas, las organizaciones internacionales pueden influir en los temas que se tratan y las metas que se fijan (Cohen y otros, 1972; Cyert y March, 1963). Como “creadoras de significado e identidades” (Olsen, 1997), las organizaciones forjan percepciones, enfoques, normas y valores en el plano internacional (Finnemore, 1996; Finnemore y Sikkink, 2001). Es importante destacar que los países deliberadamente deciden encomendar a las organizaciones internacionales la tarea de determinar y mantener la trayectoria de equilibrio de manera que sea compatible con los intereses comunes. La evolución del régimen no ocurre de manera exógena sino que está vinculada con la relación entre el mandante y el agente, así como con los intereses de los miembros. Como señalan Abbott y Snidal (1998: 25), “la creación y el desarrollo de organizaciones internacionales suelen reflejar las decisiones deliberadas de los Estados de modificar el entorno que han creado mutuamente y, de ese modo, de cambiar ellos mismos. Las organizaciones internacionales pueden influir en los intereses y valores de los Estados de maneras que no es posible prever todas sus dimensiones. Sin embargo, es importante destacar que estos procesos son iniciados e impulsados por los Estados y están limitados por procedimientos institucionales”.

La evolución del régimen en general tiene el objetivo de aumentar la cooperación. Con ese fin, la organización internacional toma iniciativas para modificar el contexto político, normativo e intelectual de las interacciones de los Estados. Ejerce influencia a través de la participación personal de sus funcionarios (como mediadores en las negociaciones y como miembros destacados de comunidades “epistémicas” que tienen por objeto transmitir nuevas ideas), la asistencia técnica, la reunión y producción de información y la investigación.³⁵

³⁵ La legitimidad de una organización internacional como gestora de la evolución del régimen dimana de su carácter incluyente, su neutralidad y su competencia técnica.

iii) *Cuestiones de control: el equilibrio entre la autonomía y la supervisión*

Los accionistas de las empresas corrientemente delegan un considerable grado de autoridad en los gerentes de dichas empresas. Éstos ejercen esa autonomía bajo la supervisión de los propietarios de las empresas. Lo mismo ocurre en el caso de las organizaciones internacionales (Thompson y Snidal, 2005). Como hemos visto, los Estados confieren cierto grado de autonomía a esas organizaciones porque ello les permite lograr niveles de cooperación que de otro modo serían inalcanzables debido a los conflictos de distribución que surgirían entre ellos.

Por lo tanto, la cuestión que deben decidir los signatarios de un acuerdo comercial es el grado de autonomía que han de conceder a la organización internacional y el grado de supervisión que deben ejercer las distintas partes o bien los miembros en conjunto. Los Estados son reacios a conceder demasiada autonomía a las organizaciones internacionales, ya que ello puede generar “costos de soberanía” (políticas no deseadas, diferencias en las que salen perdedores o, sencillamente, falta de control; véase Thompson y Snidal, 2005: 16). Sin embargo, si el control individual aumenta, se sacrifican los beneficios colectivos. Una estrecha supervisión individual hará que se reduzcan los beneficios derivados de la autonomía de la organización internacional, ya que ésta posiblemente no pueda alcanzar las metas para la cual fue creada en primer lugar. Además, el control ejercido por una de las partes puede provocar reacciones hostiles de otros Miembros, cuya confianza en una organización internacional a la que consideran “dominada” sin duda menguará. A su vez, un control colectivo más estricto³⁶ entraña para los Miembros costos de soberanía más altos debido a que las decisiones se toman por la mayoría de votos y los procesos de adopción de decisiones requieren mucho tiempo (se trata precisamente del problema de la “acción colectiva” que motivó la creación de la organización internacional en primer lugar). En síntesis, un país nunca puede disfrutar de los beneficios resultantes de la autonomía de la organización internacional y ejercer a la vez un control plenamente satisfactorio. Por lo tanto, un acuerdo comercial representa siempre un delicado equilibrio entre los intereses individuales, colectivos y en materia de distribución a corto y a largo plazo.

¿Significa esto que el problema de la “progresión de la misión”, es decir, la libre expansión de la labor de la organización internacional en ámbitos no previstos ni deseados, es inevitable (Barnett y Finnemore, 2004)? No es probable que lo sea. Dos importantes factores mantienen la autonomía de una organización internacional dentro de límites razonables. En primer lugar, los mecanismos de control colectivo y los intereses de la mayoría pueden hacer frente a los posibles problemas de una progresión descontrolada. En segundo lugar, la autonomía de la organización internacional se ve limitada naturalmente por la necesidad de ésta de mantener el equilibrio de la cooperación asegurándose de que ninguna de las partes desee retirarse (parcialmente) de la institución.

Recuadro 6: ¿Es la OMC un bien público?

Se ha aducido a veces que los beneficios de un acuerdo comercial también se extienden a los países que nunca habrían contado con los medios necesarios para redactar y estructurar un acuerdo comercial detallado. En este contexto se plantea la cuestión de si los acuerdos comerciales – siendo la OMC el ejemplo más importante de acuerdo comercial multilateral – proporcionan bienes públicos a la comunidad internacional.

Los bienes públicos se definen por lo general como bienes que presentan dos características: la no rivalidad en el consumo y la imposibilidad de exclusión.³⁷ Como la OMC, como tratado, se

³⁶ Los mecanismos de control colectivo son los órganos de supervisión, las reglas sobre votaciones y el control presupuestario o de gestión (por ejemplo, la selección de los funcionarios de más alta categoría).

³⁷ No rivalidad significa que el consumo de un bien por un individuo no reduce la cantidad del bien disponible para el consumo de otros. Imposibilidad de exclusión significa que no es posible excluir a los individuos del consumo del bien. Un caso que se cita comúnmente como ejemplo de bien público (puro) es el aire. Por razones que tienen que ver con la dinámica de la acción colectiva y las deficiencias del mercado, los bienes públicos suelen ser suministrados por la sociedad en conjunto (por ejemplo, el gobierno).

aplica exclusivamente a los Miembros (y por lo tanto la posibilidad de exclusión es una de sus características), tal vez sea más apropiado centrar este análisis en la cuestión de si la OMC podría calificarse de bien reservado a un grupo.³⁸

Robert Staiger (2004) sostiene que la creación y el mantenimiento de la OMC presenta características importantes por las que la organización podría considerarse un bien público mundial, pero que no es necesario que su utilización por los gobiernos Miembros también tenga esas características. Desde el punto de vista de la acción colectiva, el principal problema es crear la institución y mantenerla como foro de negociación eficaz para los gobiernos Miembros. No obstante, el uso que dan los Miembros al foro de negociación probablemente sea un bien privado.³⁹

Los argumentos de Staiger ponen de relieve dos aspectos importantes que tienen pertinencia para el examen general del carácter de bien público de los acuerdos comerciales. En primer lugar, el autor aclara que plantea sus argumentos dentro de los límites estrictos de la teoría de la relación de intercambio. En segundo lugar, Staiger insiste en hacer una distinción entre la razón de ser de un acuerdo (la OMC como foro de negociación/ cooperación) y la del establecimiento de una organización. Esto refleja claramente las cuestiones fundamentales examinadas hasta aquí en la sección B (el examen de distintas razones que justifican la cooperación en la esfera del comercio) y la sección C.1 (en la que se exponen las razones de la existencia de organizaciones comerciales formales).

¿Es la cooperación comercial un bien reservado a un grupo?

La opinión de Staiger de que la cooperación comercial es un bien privado del que disfrutan dos (o más) países importantes que negocian es correcta en cuanto se refiere a la justificación de los acuerdos comerciales desde el punto de vista de la relación de intercambio, en la que se tiene en cuenta principalmente la liberalización arancelaria recíproca. Pero, ¿siguen siendo válidos esos mismos argumentos en esferas de actividad de la OMC en las que no se efectúan reducciones arancelarias recíprocas, como los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de mercancías (MIC)? Si se considera que la OMC es un mecanismo para contraer compromisos, una vez creada la organización, cada Miembro de un acuerdo comercial puede “vincular” sus decisiones internas en materia de política comercial al acuerdo comercial externo sin costo alguno. Aparte de los costos y beneficios, el examen de las razones que justifican la existencia de un acuerdo comercial, señaladas en las obras publicadas sobre las organizaciones internacionales y el derecho internacional, muestra además que los beneficios de un acuerdo multilateral de cooperación comercial pueden extenderse a todos los signatarios (y posiblemente, incluso a las partes no signatarias) sin que importe cuán activamente hayan participado aquéllos en las negociaciones iniciales. Si ciertos motivos, como la creación de bloques, la promoción de la paz o la difusión de un orden liberal mundial en la esfera del comercio son elementos fundamentales de la decisión de cooperar, difícilmente se podría decir que la OMC es un bien privado. Asimismo, la cooperación comercial, considerada como un pacto mundial encaminado a establecer en la esfera del comercio un orden basado en el imperio de la ley (como sostienen algunos juristas), puede generar beneficios para los pequeños países Miembros que pasaron desapercibidos en las negociaciones iniciales.

³⁸ Los bienes reservados a un grupo se caracterizan por la no rivalidad en el uso y por la posibilidad de exclusión (por ejemplo, Aggarwal y Dupont, 1999). Un ejemplo saliente es el acceso a Internet. Ciertamente el círculo de “miembros del club” de la OMC, que cuenta con 150 países Miembros (al 11 de enero de 2007), es mayor que el de los que actualmente no forman parte de él. Esto no significa que la OMC no produzca ningún beneficio no excluible. Se puede aducir que al promover la paz mundial, el imperio de la ley o la estabilidad y previsibilidad del comercio internacional, la OMC produce beneficios para los países que no son miembros.

³⁹ Como se señala en la sección B, ello se debe a que los Miembros que utilizan a la OMC para eludir el dilema del prisionero con respecto a la relación de intercambio pueden internalizar efectivamente todos los beneficios resultantes de sus negociaciones. Dos países que negocian reducciones arancelarias no discriminatorias y recíprocas consiguen aumentar la competitividad de sus respectivos sectores de exportación que, en consecuencia, están en condiciones óptimas de explotar el mayor acceso a los mercados obtenido gracias a las medidas de liberalización adoptadas por el asociado comercial.

¿Es la participación en la Organización un bien reservado a un grupo?

En el marco de la OMC, todos los países signatarios disfrutan de los mismos derechos como Miembros (incluido el derecho de veto *de facto*) y tienen igual acceso a los servicios de la Organización. Los juristas han sostenido por mucho tiempo que los derechos y obligaciones de la OMC (codificados en normas)⁴⁰ se aplican *erga omnes partes*, es decir, a la comunidad de Miembros en conjunto (véase, por ejemplo, Pauwelyn, 2001). El principio *erga omnes partes* se aplica tanto a los compromisos no discriminatorios de liberalización del comercio como a las recomendaciones de los grupos especiales o a los requisitos en materia de información y transparencia – se aplica a los Miembros en conjunto y no bilateralmente entre naciones importantes.⁴¹ Por lo tanto, probablemente sea razonable señalar que este precepto jurídico beneficia a todos los Miembros de la OMC. En la sección C.1 se examina un gran número de funciones que puede desempeñar una organización comercial independiente en beneficio de sus Miembros. Al prestar sus servicios (suministro de información, solución de diferencias, asistencia en la esfera del comercio, facilidades para la negociación, etc.), la Organización no hace distinciones entre países y por lo tanto constituye un bien común para cada Miembro de la OMC.

En conclusión, probablemente sea correcto considerar que la OMC, como foro de negociación y como organización comercial formal, es un bien reservado a un grupo que ofrece ventajas significativas incluso a los Miembros que no están en condiciones de participar activamente en todas las negociaciones o que aún no han asumido compromisos importantes de liberalización arancelaria en las diversas rondas comerciales.

d) Resumen: el papel de las instituciones

En esta sección se ha tratado un aspecto importante de la configuración de los tratados, a saber, la cuestión de por qué las partes contratantes en acuerdos comerciales habitualmente ceden parte de su soberanía y confieren a una institución la autoridad y la capacidad de adoptar decisiones. ¿Qué distingue a las organizaciones comerciales formales de otros acuerdos de cooperación, como la cooperación descentralizada y los contratos informales y *ad hoc*? Si suponemos que en la mayoría de los casos los países conciertan acuerdos comerciales para superar externalidades económicas y políticas transfronterizas, podemos concluir sin temor a equivocarnos que las instituciones son importantes al menos por cuatro razones de peso.⁴²

En primer lugar, las instituciones preparan el terreno para la cooperación en la esfera del comercio. El examen de los enfoques no económicos de las instituciones muestra que las instituciones comerciales formales pueden contribuir en gran medida a la creación de las condiciones generales para esa cooperación. Las instituciones pueden promover las relaciones pacíficas entre los países, influir en la creación de normas y valores comunes y ayudar a los países con preferencias heterogéneas a lograr ante todo un equilibrio en la cooperación.

⁴⁰ En las subsecciones 2 a 5 *infra* se examinan las normas más importantes que debe contener todo tratado comercial.

⁴¹ Por ejemplo, como se señala en la subsección 5 *supra*, la cláusula NMF beneficia a las pequeñas economías aunque técnicamente éstas no puedan influir en los precios mundiales con su comportamiento. Otros ejemplos son las prohibiciones estandarizadas de los obstáculos no arancelarios (por ejemplo, en el Acuerdo MSF) o las disposiciones sobre las notificaciones y la transparencia que aumentan la eficiencia del sistema de comercio en su conjunto.

⁴² Una cuestión importante que ha quedado excluida del alcance de este análisis es el papel que asumen las instituciones una vez que se modifica la premisa fundamental de que los gobiernos nacionales son entidades unitarias (o monolíticas). Una entidad estatal (por ejemplo, el poder ejecutivo) puede otorgar a una entidad externa (la organización internacional) un considerable grado de autoridad para evitar que otras entidades nacionales (por ejemplo, la legislatura o el parlamento) socaven compromisos contraídos anteriormente o se retracten de ellos. Del mismo modo, también se puede hacer más flexible la idea de la organización internacional como entidad unitaria (Elsig, 2007). En general, el empleo de modelos más complejos del principal y el agente que incluyan múltiples partes internas principales y múltiples agentes institucionales es un campo que ofrece posibilidades interesantes para el estudio de la naturaleza y las funciones de las organizaciones internacionales (véanse, por ejemplo, Hawkins y otros; 2006; o Checkel, 2007)

En segundo lugar, las instituciones aumentan la eficiencia de las transacciones. La creación de un órgano neutral que administre y supervise las relaciones comerciales acrecienta la eficiencia del comercio internacional. Se ha señalado que las instituciones pueden reducir considerablemente los costos de transacción y aumentar la transparencia al producir información y divulgarla a los miembros.

En tercer lugar, las instituciones hacen cumplir “las reglas explícitas del juego”. Aunque en la esfera del comercio internacional no existe ningún organismo supranacional encargado de exigir el cumplimiento de los acuerdos concertados, las instituciones pueden ayudar a dar más peso a las normas y procedimientos convenidos de un contrato. Al vigilar los procedimientos y plazos, señalar posibles violaciones de un tratado a las partes que no tengan conocimiento de ello, facilitar la litigación en el ámbito comercial, desempeñar una función de conciliación y arbitraje y supervisar constantemente el cumplimiento de las normas explícitas de un tratado, las instituciones pueden aumentar en gran medida la estabilidad del orden comercial internacional y hacerlo más previsible.

2. LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO

a) La liberalización recíproca

Como se explica en la sección B *supra*, la cooperación internacional en la esfera del comercio ofrece la posibilidad de eludir el dilema del prisionero en la relación de intercambio y reduce las limitaciones que por razones de economía política enfrentan los responsables de la formulación de políticas en sus respectivos países. La cooperación permite a los países establecer un nivel de protección más bajo que el que habrían elegido individualmente. El proceso que produce este resultado de cooperación, en el que tanto la actividad comercial internacional como el bienestar de los países llegan a niveles más altos, es la liberalización recíproca.

“Liberalización recíproca” significa que las partes en un tratado comercial están obligadas a reducir mutuamente la protección a un nivel más bajo que el punto de partida del dilema del prisionero (nivel subóptimo). La índole de esas reducciones se pueden definir en términos generales o más precisos. Para Mayer (1981), la liberalización recíproca equivale a ocupar el “locus de la eficiencia”.⁴³ No es necesario que la relación de intercambio, en este resultado de la cooperación, sea igual a la que existía en el punto de partida del dilema del prisionero. Para Bagwell y Staiger (2002), no sólo deben los países encontrarse en el locus de la eficiencia, sino que la liberalización recíproca entre las partes en un acuerdo no debe afectar su relación de intercambio. La reducción coordinada de la protección por todas las partes en la negociación aumenta el volumen del comercio, lo cual a su vez acrecienta el bienestar de todos. Además, el hecho de que la relación de intercambio no cambie significa que esa expansión del comercio no va acompañada de variaciones de los precios mundiales que hacen que una de las partes quede en peores condiciones que antes. En cambio, la reducción unilateral de los aranceles por una de las partes en la negociación causaría un empeoramiento de su relación de intercambio e indudablemente la perjudicaría. Esto sirve para explicar el comportamiento aparentemente mercantilista de los gobiernos durante las negociaciones comerciales cuando estos rechazan los intentos de obtener acceso a sus mercados pero al mismo tiempo procuran forzar la entrada en los mercados de sus asociados.

Si son sólo dos las partes que intervienen en una negociación, es evidente que la reducción de aranceles ofrecida por un país está destinada a aplicarse a la otra parte. Si son más de dos las partes en una negociación, ¿cómo debería producirse la liberalización recíproca? ¿Debería un país ofrecer un grado de acceso distinto a sus asociados, o debería hacer un solo ofrecimiento que se aplicara a todos sus asociados de manera no discriminatoria?⁴⁴

⁴³ Éstos son resultados eficientes de acuerdo con la ley de Pareto, según la cual un país sólo logrará aumentar su bienestar a expensas del bienestar de su asociado. El locus se caracteriza por las tangentes de las curvas del bienestar (definidas sobre la base de los instrumentos de política) de las partes en las negociaciones.

⁴⁴ Más adelante figura un análisis más amplio del principio de no discriminación o NMF tal como se aplica en el GATT y la OMC.

La eficiencia exige que la liberalización recíproca en este contexto multinacional sea no discriminatoria (Bagwell y Staiger, 2002). Si un país discrimina entre sus asociados aplicando distintos grados de protección, para cada uno de ellos habría “precios mundiales” (o relaciones de intercambio) diferentes. Esto crearía la posibilidad de que ciertos subgrupos de países obtuvieran beneficios oportunistas de la liberalización recíproca, a expensas de los países no participantes cuya relación de intercambio empeorara.

Así pues, para eludir totalmente el resultado del dilema del prisionero en un contexto multinacional, es necesario que no haya discriminación ni en la liberalización recíproca ni en su aplicación. El principio de no discriminación tiene por fin asegurar que todas las externalidades vinculadas con la relación de intercambio se reflejen en un precio mundial único. La liberalización recíproca tiene por fin asegurar que los precios mundiales (la relación de intercambio) no varíen ni siquiera cuando las reducciones arancelarias aumentan el volumen del comercio y el bienestar.

De los enfoques de la cooperación comercial internacional basados en la economía política también se pueden derivar argumentos en favor de la liberalización recíproca. La liberalización recíproca induce a los exportadores de un país a presionar a las autoridades para que liberalicen más el comercio interno, ya que ésta es la vía por la cual aumenta el acceso de esos exportadores a los mercados extranjeros. Así se crea un contrapeso del sector que compite con las importaciones y disminuye la influencia política de los productores nacionales.

Aunque la cuestión de la liberalización recíproca suele examinarse en función de los aranceles, éste no es el único instrumento de política que podría utilizarse. Los estudios teóricos (Mayer, 1981; Bagwell y Staiger, 2002) muestran que para obtener el resultado de la cooperación se requerirían otros instrumentos, por ejemplo, las subvenciones a la importación, y que los impuestos a las exportaciones tienen el mismo efecto en el comercio y la asignación de recursos que un arancel (Lerner, 1936).⁴⁵ Por lo tanto, el examen de la liberalización recíproca debe encararse teniendo en cuenta un conjunto más amplio de obstáculos normativos (por ejemplo, los contingentes y las prohibiciones a la importación) -que en ciertas circunstancias son más restrictivos que los aranceles- que los países podrían liberalizar en forma recíproca.

i) La liberalización recíproca en un contexto multilateral

Bagwell y Staiger (2002) han definido la liberalización recíproca en el GATT como un conjunto de modificaciones arancelarias que producen en el volumen de las importaciones de cada país cambios de un valor igual al de los cambios del volumen de las exportaciones respectivas. Se puede demostrar que ello equivale a un conjunto de variaciones arancelarias que no hacen cambiar el precio mundial (ni, por lo tanto, la relación de intercambio).⁴⁶

⁴⁵ La idea de por qué los impuestos a la exportación tienen el mismo efecto que los aranceles (el teorema de la simetría de Lerner) puede explicarse en el contexto de un mundo en el que existen dos productos básicos, x (un bien exportable) y m (un bien importable). La asignación de recursos en este mundo simplificado depende solamente de la relación entre el precio (P_m/P_x) del bien importable y el del bien exportable. Un arancel reduce las importaciones y aumenta el precio interno del bien que compite con ellas. Esto conduce, en la economía nacional, a la reasignación de recursos del sector exportador al sector que compite con las importaciones. De ese modo, la producción en el sector exportador disminuye, en tanto que aumenta en el sector de las importaciones. En consecuencia, el arancel no sólo reduce las importaciones sino que, debido a la reasignación de recursos resultante, también hace que disminuyan las exportaciones. Se puede obtener el mismo resultado con un impuesto a la exportación. Ese impuesto reduce las exportaciones y el precio interno del bien exportable. En consecuencia, se reasignan recursos del sector exportador al que compite con las importaciones. A medida que aumenta la producción en este último, las importaciones disminuyen. Una subvención a la importación hace que aumenten las importaciones y se reduzca el precio interno de los bienes que compiten con ellas. Ello da lugar a que en la economía nacional, los recursos destinados al sector que compite con las importaciones se reasignen al sector exportador. De este modo, la producción en el primer sector disminuye en tanto que en el segundo aumenta. En consecuencia, aumentan las exportaciones. Así pues, la subvención a las importaciones no sólo hace que éstas se incrementen sino que, debido a la reasignación de recursos resultante, también se incrementen las exportaciones. Se puede obtener el mismo resultado con una subvención a la exportación. Dicha subvención hace que aumenten las exportaciones y el precio interno de los bienes exportables. En consecuencia, los recursos asignados al sector que compite con las importaciones se reasignan al sector que produce los bienes exportables. A medida que se contrae la producción en el primer sector, las importaciones aumentan.

⁴⁶ Para ello es necesario que haya un comercio equilibrado entre las partes antes de que éstas comiencen a reducir los aranceles en forma recíproca.

Barton y otros (2006) también caracterizan la reciprocidad en el GATT/OMC como el valor equivalente (del comercio) derivado del acceso a los mercados. Los autores describen en los siguientes términos el comportamiento de los negociadores en la primera ronda, comportamiento que en su opinión luego pasa a ser la norma⁴⁷:

“... las conversaciones en Ginebra comenzaron con el envío por los países de solicitudes recíprocas de posibles concesiones respecto de determinados productos. Posteriormente se presentó a cada país una lista de las concesiones que los demás estaban dispuestos a otorgar. Se esperaba que los países equilibraran el valor de sus concesiones ofreciendo un acceso a sus mercados internos que fuera de igual valor.”

Si bien la reciprocidad es un criterio explícito estipulado en el artículo XXVIII**bis** del GATT (Negociaciones arancelarias) y por lo tanto en las negociaciones conducentes a la liberalización multilateral del comercio, no existe una definición precisa en el GATT o en el AGCS, con lo que el concepto sigue siendo ambiguo. Además del artículo XXVIII**bis** del GATT, hay muchas otras disposiciones del GATT y la OMC que podrían considerarse pertinentes a la liberalización del comercio de todas las mercancías (productos agrícolas y no agrícolas) y servicios (véase el recuadro 7). Esto ha inducido a algunos expertos que estudian las actividades del GATT y la OMC desde hace tiempo a destacar el aspecto político de la reciprocidad (‘la reciprocidad depende del cristal con que se mire’). Jackson (1997) considera que al evaluar la reciprocidad en las negociaciones sobre el acceso a los mercados, los gobiernos se embarcan en un proceso que requiere una decisión política. Finger (2005) tiende a juzgar con escepticismo la definición teórica de Bagwell y Staiger. Para este investigador, la reciprocidad en el GATT/OMC entraña un resultado que cada Miembro considera ventajoso, sea cual fuere la norma que ese Miembro decida aplicar. Este autor hace referencia a uno de los primeros informes del grupo de trabajo sobre el GATT en el que, con respecto a la propuesta de que se establecieran normas sobre cómo medir las concesiones, se reafirmaba que “los gobiernos que participan en las negociaciones deben seguir teniendo plena libertad para adoptar el método que consideren más apropiado para estimar el valor de las reducciones y consolidaciones de derechos”.⁴⁸

Recuadro 7: Disposiciones relacionadas con la liberalización en los acuerdos multilaterales

El artículo XXVIII *bis* del GATT establece un mecanismo para que los miembros entablen “negociaciones tendientes, a base de reciprocidad y de ventajas mutuas, a reducir sustancialmente el nivel general de los derechos de aduana y de las demás cargas percibidas sobre la importación ...”. Las negociaciones pueden tener por objeto la reducción de los derechos, su consolidación al nivel existente en el momento de la negociación o el compromiso de no aumentar por encima de niveles determinados un derecho dado o los derechos medios que gravan a categorías especificadas de productos.

Cabe formular dos observaciones con respecto al artículo XXVIII *bis*. En primer lugar, el artículo se refiere a la consolidación de derechos a niveles determinados, lo cual parece indicar que el compromiso de consolidar aranceles tiene un valor intrínseco para las partes en la negociación, aspecto que se ha tendido a dejar de lado en las teorías económicas sobre el GATT centradas en el problema de la relación de intercambio.⁴⁹ En segundo lugar, el artículo no se refiere al libre comercio como meta, sino sólo a “reducir sustancialmente” los aranceles.

Las disposiciones sobre subvenciones se encuentran en el artículo XVI del GATT y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. El artículo XI del GATT prohíbe el empleo de restricciones

⁴⁷ Véase Barton y otros (2006), página 39.

⁴⁸ Véase Finger (2005), página 30.

⁴⁹ Algunos de los estudios recientes en que se ha tratado de explicar la diferencia entre los tipos consolidados y aplicados son los de Bagwell y Staiger (2005b) y Maggi y Rodríguez-Clare (2007).

cuantitativas – contingentes, licencias de importación, etc. – para limitar el comercio, y prescribe en cambio el empleo de derechos de importación, impuestos u otras cargas. Se podría aducir que el artículo XI tiene menos que ver con la liberalización que con la eficiencia⁵⁰, o incluso la transparencia. Pero hay poderosas razones para pensar que, al menos durante los primeros 10 años de existencia del GATT, la eliminación de restricciones cuantitativas fue un instrumento de importancia crítica para la liberalización del comercio. En los años inmediatamente posteriores a la guerra, los principales obstáculos al comercio internacional no eran los aranceles sino los contingentes, las prohibiciones a la importación y los controles cambiarios (véase la sección D). Al obligar a los gobiernos a renunciar a esas medidas, el GATT dio un gran impulso a la liberalización del comercio. Las consolidaciones arancelarias negociadas en las primeras rondas de negociaciones del GATT impidieron luego que los gobiernos anularan esas medidas de liberalización mediante aumentos de aranceles.

El Acuerdo sobre la Agricultura tenía por fin iniciar un proceso de reforma del comercio de productos agropecuarios, que consistía en reducciones progresivas de la ayuda y la protección a la agricultura. Los artículos 4, 6 y 8 del Acuerdo sobre la Agricultura tratan del acceso a los mercados, la ayuda interna y los compromisos en materia de competencia de las exportaciones, respectivamente.

Por último, en el artículo XIX del AGCS se pide a los Miembros de la OMC que entablen sucesivas rondas de negociaciones “con miras a lograr un nivel de liberalización progresivamente más alto” del comercio de servicios. Como en el caso del GATT, la meta no es el libre comercio, sino la liberalización progresiva.

La reciprocidad en el GATT/OMC también se ha debilitado, en el caso de los países en desarrollo, debido al principio del trato especial y diferenciado (en la sección D figura un análisis más detallado del trato especial y diferenciado que va más allá de su relación con la liberalización recíproca). La dilución de la reciprocidad causada por el principio del trato especial y diferenciado presenta dos aspectos. En primer lugar, se concede a los países en desarrollo un acceso no recíproco a los mercados mediante mecanismos como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En segundo lugar, en las rondas de negociaciones multilaterales se exige menos liberalización a los países en desarrollo que a los países desarrollados.

Si bien este examen se ha centrado principalmente en las reducciones arancelarias mutuas, es importante recordar que en el GATT la liberalización no sólo significa la reducción de esos aranceles, sino también su consolidación. Las partes contratantes en el GATT y los Miembros de la OMC han asignado tanta importancia al compromiso jurídico de no aumentar los aranceles por encima de un cierto nivel – y a la seguridad del acceso a los mercados que ello implica – como a la reducción de derechos. Los logros del GATT y la OMC en lo que respecta a la liberalización – gracias a la seguridad que implican las consolidaciones – y al aumento del acceso a los mercados como resultado de la reducción de la protección se analizan en más detalle en la sección D del presente informe.

ii) *La liberalización recíproca en los acuerdos comerciales regionales*

¿Cómo se aborda la liberalización del comercio en otros acuerdos comerciales, en particular en los acuerdos regionales? Dos cuestiones son particularmente pertinentes: cuán amplio es el alcance de la liberalización del comercio, y qué grado de liberalización recíproca se ha logrado.

En general, la liberalización va mucho más lejos en los acuerdos comerciales regionales (en la sección D se pasa revista a algunos de los estudios empíricos de esta cuestión). En la mayoría de esos acuerdos, el

⁵⁰ Existe un arancel cuyo resultado, en lo que respecta al volumen de importaciones, sería igual al de una restricción cuantitativa que, por ejemplo, limitara las importaciones a un determinado nivel Q. Si las curvas de la demanda y la oferta fluctúan, un arancel que en promedio permite un volumen Q de importaciones reduce el bienestar menos que una restricción cuantitativa.

objetivo es el libre comercio recíproco de bienes comerciables, meta más ambiciosa que “la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y los demás obstáculos al comercio” consignada en el Acuerdo sobre la OMC. Los datos empíricos disponibles parecen indicar que la eliminación de obstáculos al comercio de mercancías es sustancial, aunque ciertos sectores sensibles, como la agricultura y los textiles y el vestido, son excepciones importantes. Menos clara es la cuestión de cuán eficazmente se eliminan en dichos acuerdos los obstáculos al comercio de servicios.

Asimismo, el compromiso sobre el libre comercio es decididamente recíproco. El “trato especial y diferenciado” brilla por su ausencia en los acuerdos comerciales regionales, aunque los miembros de muchos de ellos son países tanto desarrollados como en desarrollo. Los obstáculos al comercio deben ser eliminados por todos los miembros, sean países en desarrollo o desarrollados. Por consiguiente, en este contexto la disminución de la reciprocidad en el acceso a los mercados es menor que en el plano multilateral.

b) Un análisis más amplio de la liberalización del comercio en el principio de la nación más favorecida

El principio de la nación más favorecida (NMF) estipula que cada Miembro debe conceder a los productos procedentes de todos los demás Miembros el mismo trato que concede a los de su asociado comercial más favorecido; en otras palabras, se prohíbe a los Miembros discriminar entre sus asociados comerciales. Así pues, si un país mejora los beneficios que ofrece a un asociado comercial, debe conceder el mismo trato “óptimo” a las importaciones de productos similares procedentes de todos los demás Miembros de la OMC a fin de que todos sean “más favorecidos”. En el principio NMF, dada su preeminencia en las negociaciones comerciales multilaterales, suele considerarse uno de los “pilares” de la OMC.

Hasta aquí hemos hablado de la liberalización del comercio y de su razón de ser principalmente en relación con sólo dos países. Al aplicar en un contexto multilateral el dilema del prisionero que se plantea en una relación de intercambio bilateral, el análisis se complica, pero ello no invalida el argumento sobre la liberalización del comercio que se ha examinado en los párrafos precedentes: las reducciones arancelarias recíprocas facilitan el alivio mutuo de los efectos de las políticas comerciales de los gobiernos que sean perjudiciales para otros países.

Sin embargo, las razones por las que los gobiernos han decidido establecer un marco de negociación comercial multilateral basado en la liberalización no discriminatoria no se derivan fácilmente de ese argumento y por lo tanto requieren una explicación. ¿Por qué se han comprometido los gobiernos a brindar a todos los Miembros de la OMC las concesiones que han otorgado a un asociado comercial? ¿Qué beneficio obtienen al limitarse a sí mismos de este modo?

Esta subsección contiene una introducción al principio NMF, desde un punto de vista histórico y teórico. Además, se analizan los argumentos en que se basan las excepciones a dicho principio previstas en el GATT, es decir, la posibilidad de concertar acuerdos comerciales regionales discriminatorios y de conceder un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

i) El principio NMF antes del GATT

La inclusión de cláusulas relativas al trato no discriminatorio en los acuerdos comerciales se remonta al siglo XII; la primera referencia a la “nación más favorecida” aparece a fines del siglo XVII.⁵¹ El concepto de no discriminación emanó de la declinación del mercantilismo y del deseo de establecer vínculos entre tratados comerciales a través del tiempo y entre los Estados. Hasta la época en que se estableció el GATT, los tratos comerciales NMF bilaterales y plurilaterales se concertaban utilizando tanto la forma condicional de ese principio – según la cual las concesiones se otorgaban a cambio de una compensación adecuada – y la forma incondicional, según la cual las concesiones se otorgaban sin compensación

⁵¹ Véase Comité de Finanzas de los Estados Unidos de América (1973), *The Most Favoured Nation*, Executive Branch GATT study, N° 9.

recíproca. El liberalismo que surgió y se extendió en Europa en la segunda mitad del siglo XIX condujo al empleo generalizado de la forma incondicional del principio NMF. Sin embargo, los Estados Unidos, cuya participación en el comercio internacional era relativamente reciente, retuvo en esa época la forma condicional. Después del fin de la primera guerra mundial hubo en Europa un considerable aumento de la demanda de exportaciones estadounidenses. Por lo tanto, en la década de 1920, los Estados Unidos reemplazaron su política NMF por el principio NMF incondicional a fin de inducir a otros países a actuar del mismo modo con respecto a los Estados Unidos y de reducir la discriminación contra las exportaciones estadounidenses. La versión contemporánea del principio NMF, consagrada en la jurisprudencia de la OMC por medio del artículo II del GATT y el artículo II del AGCS, desciende directamente de las cláusulas NMF de los acuerdos bilaterales entre los Estados Unidos y sus asociados comerciales.

El principio NMF también se aplica en numerosos tratados comerciales regionales. Es más, es importante hacer una distinción entre el principio NMF y el "multilateralismo", que, como señala Jackson (1997), a veces se confunden. El multilateralismo es un enfoque de las negociaciones internacionales que entraña la interacción de un gran número de naciones-Estados. En cambio, el concepto NMF es un principio que se aplica en las negociaciones independientemente de que éstas sean multilaterales, plurilaterales o bilaterales.

Varios autores han aducido que el principio NMF entraña beneficios estrictamente políticos. Por ejemplo, tanto Jackson (1997) como Pomfret (1997) sostienen que el comportamiento no discriminatorio alivia la tirantez que podría surgir si los países se vieran excluidos de los acuerdos comerciales. Es más, Pomfret (1997) señala que las frecuentes controversias entre los Estados Unidos y las naciones excluidas de sus acuerdos comerciales discriminatorios fue una razón por la que los Estados Unidos adoptaron la forma incondicional del trato NMF después de la primera guerra mundial. Además, Ghosh y otros (2003) sostienen que, al principio, la promoción de la cláusula NMF por los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se debió al deseo de impedir que los países en desarrollo recientemente independizados se vieran inducidos a adoptar un régimen comunista. Por lo tanto, el principio NMF puede considerarse un instrumento estratégico en las relaciones internacionales.

ii) *La justificación económica del principio NMF*

Entre los responsables de la formulación de políticas, son muchos los que están convencidos de que la disposición NMF también tiene una poderosa justificación económica. Este convencimiento se basa principalmente en la presunción de que la discriminación es intrínsecamente indeseable. En un mundo en que el libre comercio maximiza el bienestar general, los aranceles, sean discriminatorios o no, no tienen cabida. Por lo tanto, la cuestión de la eficiencia de los aranceles NMF sólo se plantea cuando nos apartamos de esa hipótesis.⁵² En ese caso, no hay ningún argumento *a priori* que pueda aducirse en favor de la no discriminación como característica de los aranceles. Por ejemplo, tanto en los estudios sobre la tributación óptima y las organizaciones industriales en los trabajos sobre la discriminación en materia de precios se sugieren razones por las cuales la discriminación puede ser socialmente deseable.⁵³ En términos más generales, se podría aducir que es más obvio que la discriminación aumente el bienestar. El reemplazo de una política de no discriminación por una política que permita la discriminación elimina una limitación impuesta a la política arancelaria, y la optimización sujeta a menos limitaciones sólo puede dar por resultado mayores beneficios.

En cambio, Viner (1931) ya había señalado en la década de 1930 que incluso en circunstancias en que los aranceles discriminatorios eran convenientes, su administración era costosa debido a la necesidad de llevar cuenta del origen de los productos. Las normas conexas sobre la emisión de certificados de origen, los requisitos sobre los envíos directos y otros procedimientos administrativos pertinentes pueden imponer costos considerables a las empresas y a los gobiernos. Los costos tienden a ser más altos en el caso de los bienes que no se producen en una sola etapa, ya que para recibir un trato preferencial es necesario demostrar que un producto ha sido objeto de un grado suficiente de elaboración en el país

⁵² Véase Horn y Mavroidis (2001).

⁵³ Por ejemplo, para que un arancel de aduanas fuera óptimo habría que discriminar entre asociados comerciales sobre la base de las diferencias en la elasticidad de la oferta de sus exportaciones.

asociado. En cambio, en el régimen de la nación más favorecida, no es necesario llevar cuenta del origen de los productos. Al simplificar los procedimientos aduaneros, este régimen reduce sustancialmente los costos administrativos y en materia de información.

Además, Horn y Mavroidis (2001) sostienen que el principio NMF hace que los responsables de la formulación de políticas estén menos expuestos a la influencia de los productores, ya que aparentemente la existencia de políticas comerciales más “específicas” aumenta las posibilidades de que los grupos de intereses especiales influyan en la determinación de los aranceles. Algunos autores, como Grossman y Maggi (1997) e Irwin (2002), sostienen que la adhesión a una determinada política comercial no sólo impide que las minorías políticamente poderosas subviertan la política del Estado a expensas de las minorías políticamente débiles sino que también reduce los incentivos para el cabildeo político y el consiguiente despilfarro de recursos.

Un sólido argumento en favor del principio NMF procede de Bagwell y Staiger (1999a, 2002), que destacan que dicho principio es necesario para que los gobiernos emprendan el proceso de negociación mutuamente beneficioso que se describe más arriba. En las secciones anteriores se ha demostrado que la reciprocidad es un pilar fundamental del GATT, ya que neutraliza los efectos de la liberalización del comercio en la relación de intercambio y de ese modo permite a los gobiernos eliminar aranceles y reducir las distorsiones que éstos causan. Un elemento clave de este enfoque es que los efectos perjudiciales de la política comercial se hacen sentir solamente a través de los precios mundiales. Bagwell y Staiger (1999a, 2002) aducen que, de no existir el principio NMF, las políticas comerciales de los gobiernos también influirían en los precios locales. En consecuencia, sostienen que la cláusula NMF limita los efectos transfronterizos de la política comercial en los precios mundiales y de ese modo facilita la liberalización recíproca. Cuando se viola la cláusula NMF, se socava el principio de reciprocidad y disminuye la eficacia de la OMC. En un entorno discriminatorio, lo que preocupa a los gobiernos no es sólo el volumen total de importaciones (es decir, el precio mundial), sino también el porcentaje relativo de importaciones procedentes de cada país proveedor (es decir, el precio local en el extranjero) que ingresan en el país con un arancel diferente, lo cual implica diferencias en los ingresos arancelarios. Esto genera externalidades para los precios locales que limitan la capacidad de actuar con reciprocidad en la relación de intercambio. Al obligar a los gobiernos a conceder el mismo trato a todos sus asociados comerciales, el principio de NMF elimina la necesidad de que los gobiernos tengan en cuenta los porcentajes relativos de las importaciones al tomar decisiones; por lo tanto, los precios mundiales son el principal factor de interés. De ese modo se restablece el incentivo para que los gobiernos se dediquen de lleno a las medidas de liberalización recíproca.

Además, Bagwell y Staiger (2002) han aducido que el principio NMF, en combinación con la reciprocidad, aumenta la estabilidad del sistema comercial multilateral. Ese argumento se basa en la posibilidad de que los Miembros de la OMC vuelvan a negociar las consolidaciones convenidas en una ronda anterior, como se prevé en el artículo XXVIII del GATT. Sin embargo, el acuerdo impone ciertos límites a lo que puede conseguirse mediante la renegociación. El país que deseara retirar sus concesiones debería ofrecer una compensación a las partes afectadas, en forma de concesiones sobre otros bienes sobre una base NMF, a fin de que esas partes se vieran plenamente compensadas.⁵⁴ Si las partes no pueden ponerse de acuerdo sobre esa compensación, los Miembros afectados pueden tener derecho a tomar contramedidas retirando concesiones “sustancialmente equivalentes” que hayan otorgado antes. Los análisis teóricos han mostrado que el principio NMF y este último tipo de reciprocidad pueden combinarse para impedir que los acuerdos iniciales vuelvan a renegociarse. Pero, como se muestra en los párrafos siguientes, el principio NMF tiene efectos bastante complejos en el comportamiento estratégico de los negociadores y en la eficiencia de los resultados negociados.

El principio NMF y el proceso de negociación

Si bien los razonamientos expuestos en los párrafos precedentes parecen indicar que el principio NMF es un elemento indispensable para facilitar las negociaciones comerciales multilaterales, se ha opinado que

⁵⁴ Bown (2004) verifica empíricamente en qué medida ocurre en la vida real esta forma de reciprocidad.

ese principio también influye en el proceso de negociación propiamente dicho. Se dan tres efectos que pueden ocurrir simultáneamente: la elusión de la erosión de concesiones, la resistencia y los beneficios sin contrapartida. De estos tres, sólo el efecto de elusión de la erosión de concesiones redundará en beneficio de las negociaciones multilaterales. Aunque es concebible que el resultado neto de estos tres efectos sea negativo, es importante subrayar que los razonamientos antes expuestos implican que el proceso de las negociaciones comerciales multilaterales requiere en primer lugar la existencia del principio NMF.

Las razones de la erosión de concesiones han sido analizadas por varios autores.⁵⁵ Supongamos que los países A y B convienen en liberalizar su comercio mediante concesiones arancelarias recíprocas. Si tienen libertad para discriminar entre asociados comerciales, uno de ellos – por ejemplo, el país B – puede posteriormente concertar otro trato con un tercer país, C, otorgándole concesiones aún mayores. En este caso, los beneficios iniciales obtenidos por el país A se reducen al desviarse el comercio hacia el país C. Previendo esta posibilidad, el país A estaría dispuesto a ofrecer menos en la negociación inicial, con lo cual se reducirían las posibilidades de concertar tratos comerciales. El principio NMF limita las posibilidades de desviación de las concesiones de dos maneras distintas.⁵⁶ En primer lugar, cuando se estipula que el país B debe actuar de manera no discriminatoria hacia el país A, se asegura que el acceso al mercado que ha negociado el país A no se conceda totalmente a uno de sus competidores en una etapa posterior. En segundo lugar, si el país C está obligado por el principio MNF, toda concesión que éste ofrezca al país B debe otorgarla a todos los competidores de ese país. En consecuencia, cualquier trato comercial negociado por el país B equivaldrá simplemente a una mayor liberalización recíproca. Esto elimina, para el país B, el incentivo de negociar tratos consecutivamente y por lo tanto lo induce a concertar un trato óptimo en primer lugar.⁵⁷

Los efectos de “resistencia” y “beneficios sin contrapartida” socavan las negociaciones comerciales porque dan a los países incentivos para no negociar a fin de retener ventajas que puedan utilizar en el futuro (en el caso del efecto de resistencia) o de percibir los beneficios de concesiones no recíprocas a través de los tratos comerciales NMF de otros países (en el caso de los beneficios sin contrapartida).

El efecto de resistencia se produce cuando en el marco de las negociaciones multilaterales se concluyen acuerdos consecutivos. Por ejemplo, consideremos un caso en el que los países A y B entablan inicialmente conversaciones sobre posibles medidas de liberalización recíproca, pero en el que el país A prevé que más adelante emprenderá conversaciones similares con un país de mayor tamaño (C). La cláusula NMF estipula que toda concesión con respecto al acceso a los mercados otorgada a un asociado en las negociaciones iniciales debe brindarse automáticamente a cualquier otro asociado con el que se negocie en el futuro; por lo tanto, las concesiones del país A al país B se otorgarían automáticamente al país C. En ese contexto, es posible que el país A ofrezca pocas concesiones iniciales al país B para mantener una posición más fuerte en sus negociaciones subsiguientes con el país C.⁵⁸ Esto impide que se concierten tratos comerciales en cada etapa y por lo tanto limita los posibles aumentos del bienestar, desde el punto de vista de cada país y también desde una perspectiva global. Jackson (1997) sostiene que el principio del todo único establecido en la Ronda Uruguay (y que sigue siendo parte de la Declaración Ministerial de Doha) reduce los incentivos para que los países se resistan asegurando que, en el curso de una ronda determinada, los tratos se concluyan en forma simultánea y sean aceptados universalmente. Sin embargo, Bagwell y Staiger (2004a) observan que, en la práctica, en las conversaciones multilaterales la mayoría de las cuestiones son negociadas por un subgrupo de países y que, debido a los cambios dinámicos del nivel de desarrollo económico y a la adhesión de nuevos miembros, es habitual que un país entable negociaciones sobre un producto con un país, habiendo celebrado previamente negociaciones sobre ese mismo producto con otro país. Por lo tanto, concluyen que las negociaciones secuenciales es la modalidad prevaleciente y que los perjuicios que puede causar la resistencia inducida por el principio NMF son considerables.

⁵⁵ Véase Ethier (2004), Schwartz y Sykes (1997) y Bagwell y Staiger (2004a).

⁵⁶ Véase algunos modelos de la desviación de concesiones en Ethier (2004) y Bagwell y Staiger (2004a).

⁵⁷ Bagwell y Staiger (2005b) sostienen que el principio NMF no basta para eliminar la erosión de concesiones. Demuestran que sólo lo logra en combinación con una condición de reciprocidad, y que, conjuntamente, ese principio y la reciprocidad también eliminan el efecto de los “beneficios sin contrapartida”.

⁵⁸ Este punto se examina en Bagwell y Staiger (2004a).

El argumento de “los beneficios sin contrapartida” se conoce desde hace tiempo y ha sido objeto de considerable atención en los estudios sobre el tema.⁵⁹ Básicamente, los argumentos en que se basa esta objeción al principio NMF emanan del hecho de que los países que se muestran renuentes pueden beneficiarse de concesiones no recíprocas cuando otros países con ideas afines siguen adelante con un trato comercial a pesar de su renuencia a participar. Por ejemplo, consideremos de nuevo el caso de los países A, B y C. Si los países B y C decidieran concertar un trato basado en el principio NMF, pero el país A optara por no participar, A se beneficiaría de las concesiones que B y C se ofrecieran el uno al otro con arreglo al principio NMF, pero por su parte no se vería obligado a hacer concesiones equivalentes. El trato NMF demoraría el proceso de liberalización comercial y los países estarían en peor situación que si hubieran optado por liberalizar su comercio sin dicho trato.

Algunos economistas han planteado argumentos teóricos que atenúan las posibles repercusiones negativas del efecto de los beneficios sin contrapartida inducido por el trato NMF. Por ejemplo, se ha opinado que la posibilidad de beneficiarse sin dar nada a cambio creada por el trato NMF sirve para amortiguar los efectos de las asimetrías de poder entre las partes que negocian entre sí y da lugar a una distribución más equitativa de los beneficios de la liberalización del comercio.⁶⁰ Otros no consideran que, en la práctica, el efecto de los beneficios sin contrapartida inducido por el trato NMF sea pertinente. Ludema (1991), por ejemplo, presenta un modelo en el que los países pueden concertar acuerdos siempre y cuando otras partes concierten acuerdos análogos. Esta característica, según el autor, concuerda bien con los procedimientos de ratificación que emprenden los gobiernos antes de aceptar tratos comerciales. En esas condiciones, la decisión de un país de aprovecharse de la situación causaría una interrupción temporal de las negociaciones. Si los factores de descuento son suficientemente altos, los países optan por no explotar una situación de equilibrio porque la postergación de las medidas de liberalización es un factor de disuasión eficaz.

Sin embargo, los estudios empíricos existentes indican que es muy posible que el efecto de los beneficios sin contrapartida haya causado en otras épocas una desaceleración del proceso de liberalización del comercio. Por ejemplo, Finger (1979) analiza las concesiones arancelarias durante las primeras seis rondas del GATT y observa que, para eludir el principio NMF, los países negociaron sobre la base de descripciones muy precisas de productos, de modo que por lo general las concesiones se otorgaban a los asociados en las negociaciones y no a terceros que pudieran sacar algún provecho sin ofrecer nada a cambio. En un estudio de los aranceles existentes en los Estados Unidos antes de la Ronda Comercial de Tokio realizado por Lavergne (1983) se comprobó que los aranceles eran siempre más altos en el caso de los bienes producidos predominantemente por países en desarrollo. Tras tener en cuenta los factores políticos, Lavergne (1983) interpretó este hecho como prueba de que los Estados Unidos estaban tomando menos medidas de liberalización para no tener que otorgar concesiones NMF a países que se aprovecharan de la situación. Esta constatación ha sido corroborada recientemente por Ludema y Mayda (2005), que comprueban que los aranceles de los Estados Unidos son más bajos en el caso de bienes respecto de los cuales ellos mismos, y su asociado en las negociaciones, tienen una participación mayor en el mercado, es decir, cuando es menor el número de países que pueden beneficiarse sin dar nada a cambio. Los autores aducen que esto prueba que el efecto de los beneficios sin contrapartida en las negociaciones de la OMC es significativo.

Si este problema se agudiza, se puede modificar la estructura de las negociaciones de varias maneras para tratar de reducirlo. Una posibilidad es que los países abandonen las negociaciones sobre concesiones relativas a productos específicos y en cambio convengan en que cada uno ha de ofrecer reducciones arancelarias de conformidad con una fórmula mutuamente convenida.⁶¹ En este caso se plantea la dificultad de que las reducciones de carácter general no permiten aprovechar los beneficios políticos conjuntos derivados de un conjunto de concesiones más sutil y preciso. Sin embargo, Hoda (2001) observa que en otras épocas los

⁵⁹ Viner (1924, 1931, 1936) fue uno de los principales autores que reconoció desde un principio el problema de “los beneficios sin contrapartida”; Johnson (1965) construyó el primer modelo formal. Véanse más detalles en Baldwin y Murray (1977) y Baldwin (1987).

⁶⁰ Véase Caplin y Krishna (1988, sección 6) y Ludema (1991).

⁶¹ En las Rondas de Tokio y Kennedy se empleó un enfoque basado en una fórmula, y ése parece ser el criterio preferido en las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas que se celebran actualmente en el marco de la Ronda de Doha.

países se han apartado considerablemente de la fórmula basada en productos específicos y que algunos la han descartado totalmente. Cuanto más se apartan los países de la fórmula con sus listas de excepciones relativas a productos específicos, más frecuente es el problema de los beneficios sin contrapartida.

Este razonamiento parece indicar que, si bien el principio NMF puede ser un elemento indispensable para la celebración de negociaciones comerciales multilaterales, el resultado neto de su efecto subsiguiente en el proceso de negociación es ambiguo. No obstante, varios autores han aventurado distintos argumentos en favor de dicho principio, que por lo general están centrados en los aumentos de la eficiencia resultantes de la liberalización no discriminatoria del comercio.

Beneficios del principio NMF no basados en la negociación

En la mayoría de los casos, los exámenes teóricos de los efectos del principio NMF en la eficiencia están basados en modelos en los que se parte del supuesto de que los mercados mundiales no se caracterizan por una competitividad perfecta. Imaginemos un mundo en que existen tres países y en el que uno de ellos importa un bien de los otros dos. En cada país exportador, una sola empresa produce y exporta el bien en cuestión. Por lo tanto, esas empresas tienen una posición dominante en el mercado y la aprovechan extrayendo rentas de los consumidores del país importador. El gobierno de este país puede entonces decidir que captará parte de esas rentas por medio de aranceles.

Si una de las empresas es más productiva que la otra, surge un incentivo para discriminar. La empresa más productiva percibirá una renta mayor y el gobierno del país importador deseará imponerle aranceles más altos ya que de ese modo sus ingresos arancelarios aumentarán. En lo que respecta a la distribución de la producción mundial, esto causa ineficiencias, porque se “penaliza” a la empresa más eficiente y la producción aumenta en la empresa, menos eficiente, del otro país exportador.⁶²

En esa situación, el principio NMF haría que fuera imposible para el país importador discriminar entre productores con distintos niveles de eficiencia, y el mundo acabaría teniendo una estructura de producción eficiente. Sin embargo, no todos los países saldrían beneficiados en virtud de ese principio. Es más, sólo se beneficiaría el país que tuviera la empresa exportadora más eficiente. El otro país exportador saldría perdiendo, ya que habría deseado un trato preferencial del país importador. Este último también saldría perdiendo, ya que habría preferido extraer rentas más altas del exportador más eficiente.

Así pues, esta hipótesis nos brinda una posible explicación de por qué los países desearían concertar acuerdos comerciales preferenciales o regionales, concepto que se analiza en detalle más adelante. Por consiguiente, se ha aducido que para que los gobiernos convengan en incluir una norma NMF en el marco utilizado para la liberalización comercial multilateral, dicho marco debería prever excepciones o ir acompañado de algún mecanismo de transferencia que compensara a quienes salieran perdiendo con la aplicación de esa norma. En particular, se ha interpretado que el modelo arriba descrito representa una situación hipotética en la que intervienen un país importador industrializado, un país exportador industrializado y un país exportador menos adelantado y menos eficiente. En este contexto, el país industrializado eficiente es el que resultaría favorecido por el principio NMF, ya que se beneficiaría de una reducción relativa de los aranceles sobre sus exportaciones. El principio NMF no beneficia a los exportadores de los países en desarrollo; por lo tanto, se podría decir que los argumentos arriba expuestos justifican hasta cierto punto el otorgamiento de concesiones no recíprocas a esos países (en este contexto, por el país industrializado importador). El mismo razonamiento se puede aplicar también para justificar los pagos adicionales, como la ayuda para el comercio, a fin de que los países en desarrollo estén más dispuestos a aceptar el principio NMF.⁶³

⁶² Véase Hwang y Mai (1991). Gatsios (1991), que construye un modelo similar al de Hwang y Mai (1991), considera la misma estructura de producción pero incorpora la posibilidad de que los gobiernos de los países exportadores subvencionen las exportaciones. Los resultados son prácticamente idénticos en el caso de los países que adoptan medidas activas de política, ya que el gobierno del país importador procurará extraer la mayor renta posible de los productores cuyos costos son más bajos imponiendo un arancel más elevado a las importaciones del país correspondiente. Saggi (2004) amplía el análisis considerando una estructura de producción y de mercado más compleja en la que el comercio tiene lugar entre ramas de producción y el mercado mundial es oligopolístico.

⁶³ Véase Gatsios (1991).

Sin embargo, la simple ampliación de la hipótesis arriba expuesta produce resultados diferentes y en particular predice que el principio NMF beneficia a todos. Añadiendo una etapa previa al modelo descrito, se puede demostrar que el principio NMF ayuda a resolver el problema de la incoherencia cronológica. Imaginemos una situación en que las empresas exportadoras deciden el monto de una inversión que les permitiría reducir los costos antes que los asociados comerciales determinen sus aranceles. Las empresas saben que cualquier ventaja competitiva que obtengan como resultado de sus inversiones desaparecerá *ex post* debido a los impuestos de los países importadores. Se puede demostrar que, en consecuencia, las empresas hacen menos inversiones para reducir los costos que si tuvieran la garantía de que los impuestos serían iguales para todas las empresas, independientemente de su nivel de productividad. En situaciones como estas, el principio NMF limitaría la capacidad de los países importadores de gravar las inversiones *ex post* y asimismo aumentaría el bienestar de esos países, ya que éstos aprovecharían las reducciones de los costos y las consiguientes rebajas de los precios de importación.⁶⁴

En modelos económicos más complicados que comprenden tres países, se puede considerar que la disposición NMF es una vía de escape para eludir el dilema del prisionero creado por la discriminación arancelaria. Cuando son tres los participantes, es racional discriminar entre dos asociados comerciales, pero en ese caso, como consecuencia de las interacciones estratégicas resultantes, la situación de cada uno de los tres participantes empeorará más si hay discriminación. Si, por ejemplo, en el país A, los consumidores prefieren los bienes procedentes del país B a los del país C, tendría sentido que el gobierno del país A impusiera a las importaciones del país B un arancel más alto que a las del país C si su objetivo fuera maximizar sus ingresos arancelarios. Pero esa política no sería beneficiosa para los consumidores y en última instancia la situación de cada país empeoraría. El principio NMF aseguraría un resultado global más favorable, porque limitaría la capacidad del gobierno de extraer rentas de los consumidores que valoran más los productos importados.⁶⁵

Además, el principio NMF puede aumentar la confianza en los compromisos asumidos por los gobiernos en el plano interno. En los estudios de economía política sobre la concertación de acuerdos comerciales preferenciales se señala que, en ausencia del principio NMF, los grupos de intereses especiales pueden ejercer presión suficiente sobre los gobiernos de sus respectivos países para inducirlos a concertar un acuerdo preferencial que sea beneficioso para ellos pero perjudicial para el bienestar nacional.⁶⁶ Aunque en una situación ideal el gobierno probablemente se negaría a participar en tal acuerdo, no puede hacer caso omiso de los votos que perdería al contrariar a esos grupos. La adhesión a la cláusula NMF dificulta mucho más la concertación de acuerdos en esas circunstancias. Por lo tanto, el gobierno puede aducir buenos motivos para no ceder a las exigencias de los grupos de presión sobre la cuestión de la concertación de esos acuerdos. En consecuencia, la cláusula NMF permite a los gobiernos aplicar políticas tendientes a maximizar el bienestar nacional y evitar verse dominados por esos grupos.

c) Excepciones al principio de la nación más favorecida

A pesar de su papel fundamental en el GATT/OMC, el principio NMF tiene excepciones. En esta parte del informe se examinan dos excepciones importantes: la que se hace en el caso de los acuerdos comerciales regionales (ACR) y la que se concede a los países en desarrollo en la forma de trato especial y diferenciado. De conformidad con el carácter conceptual de la sección C, aquí se explican las razones de las excepciones y se exponen los argumentos en su contra. En la sección D del informe se explica cómo la excepción regional y la excepción por trato especial y diferenciado han evolucionado a lo largo del tiempo en el sistema multilateral de comercio.

⁶⁴ Véase Choi (1995). Véase en To (1999) otro modelo de incoherencia cronológica, en el que la incoherencia es resultado de los impuestos aplicados a los consumidores internos en períodos futuros.

⁶⁵ Véase Caplin y Krishna (1988, sección 3).

⁶⁶ Véase Grossman y Helpman (1995), Levy (1997) y Krishna (1998).

i) *Los acuerdos comerciales regionales como excepciones al principio NMF*

Una excepción notable del principio NMF en el GATT/OMC es la reconocida a las uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Está contemplada en el artículo XXIV del GATT y ha regido desde el comienzo mismo del GATT (véase la sección D, donde se reseñan los antecedentes de ese artículo). No es el único instrumento jurídico que se utiliza para hacer excepciones. La cláusula de habilitación y el artículo V del AGCS también prevén excepciones del trato NMF en el caso de las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio.

¿Por qué reconoce el GATT esta excepción a los acuerdos comerciales regionales? En su defensa se pueden presentar dos argumentos. El primero es que los acuerdos comerciales regionales pueden contribuir al crecimiento del comercio mundial.⁶⁷ El segundo es que, al permitir la liberalización del comercio regional, esos acuerdos preferenciales funcionan como elementos impulsores de una mayor liberalización al nivel multilateral. ¿En qué medida demuestra la teoría económica la validez de esos argumentos?

Efectos de bienestar de la creación de comercio y de la desviación del comercio

En primer lugar, hay que aclarar que el indicador correcto que se ha de aplicar para evaluar el impacto de la concertación de un ACR es el efecto de bienestar de los ACR y no la expansión del comercio mundial. La reducción de los obstáculos al comercio intrarregional lo estimulará, y el comercio entre los miembros aumentará (creación de comercio). En la medida en que, merced a ese aumento del comercio, las importaciones sustituyan a productos nacionales más caros, la eficiencia económica aumentará. Sin embargo, parte del aumento del comercio intrarregional se puede producir a expensas del comercio procedente de fuentes más baratas de fuera de los ACR (desviación del comercio). En el recuadro 8 se analizan estos conceptos en forma más detallada. Un país puede verse perjudicado al tener que pagar un precio más alto, en términos de exportaciones, por las mercancías que ahora recibe de su interlocutor en el ACR. Por consiguiente, la expansión del comercio mundial puede no ser el criterio correcto para aplicar a los ACR, porque no toda la expansión del comercio entre los participantes en el ACR es siempre deseable. Si el comercio adicional entre las partes es resultado de una desviación del comercio, un país puede sufrir una pérdida de bienestar. Que un país se beneficie o se perjudique por participar en un ACR dependerá del balance entre el efecto de creación de comercio y el efecto de desviación del comercio del ACR. Si los aumentos del bienestar son mayores o no que las pérdidas pasa a ser entonces una cuestión empírica.

Recuadro 8: Creación de comercio y desviación del comercio

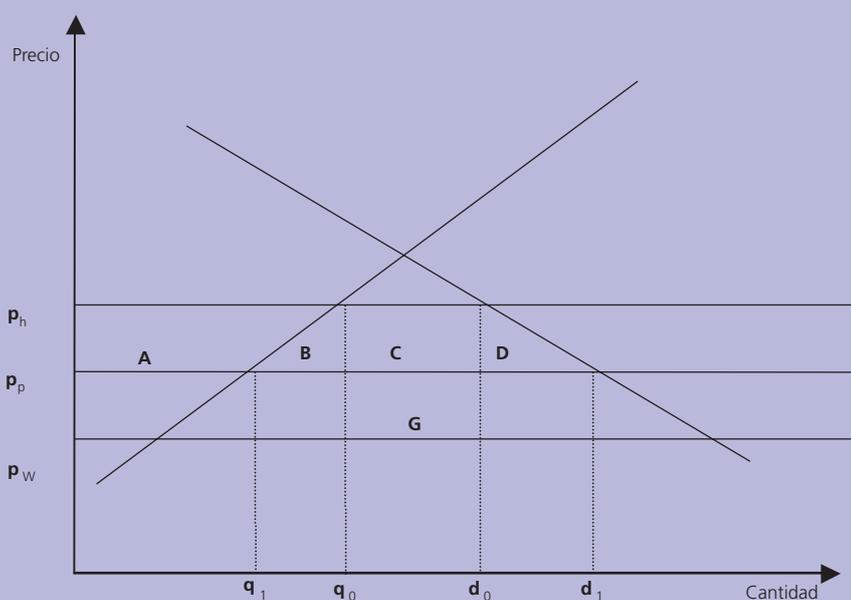
Viner (1950) introdujo los conceptos de “creación de comercio” y “desviación del comercio” en el análisis económico de los acuerdos comerciales preferenciales. Desde entonces, esos conceptos son la forma habitual de analizar los efectos estáticos de los acuerdos preferenciales. Sin embargo, hay una diferencia entre la forma en que Viner definió inicialmente esos conceptos y la interpretación actual de “creación de comercio” y “desviación del comercio”. Viner se ocupó exclusivamente de los efectos de una unión aduanera sobre la producción. Definió la creación de comercio como el desplazamiento de la producción interna por las importaciones procedentes de otros miembros de la unión aduanera y sostuvo implícitamente que esto era conveniente desde un punto de vista económico porque la producción se desplazaba de los productores nacionales caros a los interlocutores de menor costo de la unión aduanera. La desviación del comercio era el desplazamiento del origen de las importaciones, de un país no miembro más barato a un país miembro de la unión aduanera más caro, lo cual para Viner no era conveniente porque la producción se desplazaba de países donde los costos eran bajos a países donde eran más altos.

⁶⁷ En realidad, en el preámbulo del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 se declara que la excepción al principio NMF refleja el reconocimiento por parte de los Miembros de la OMC de “la contribución a la expansión del comercio mundial que puede hacerse mediante una integración mayor de las economías de los países que participan en tales acuerdos”.

Comenzando con Lipsey (1957), se consideró que, para analizar el bienestar, era necesario tener en cuenta los efectos de la unión aduanera sobre el consumo. Esto significaba que lo que para Viner era una unión aduanera que únicamente desviaba el comercio, de todos modos podía aumentar el bienestar, si se tenía en cuenta el impacto del mayor comercio en el excedente de los consumidores. El análisis de equilibrio parcial de Johnson (1960) de los efectos de una unión aduanera probablemente representa la versión más contemporánea de la interpretación de estos conceptos. El análisis de equilibrio parcial de esos conceptos se ilustra a continuación.

Supongamos que hay tres países, uno de los cuales, el país de base (H), es pequeño en comparación con el interlocutor comercial (P) y el resto del mundo (W). Ese país se enfrenta con una oferta infinitamente elástica a los precios p_p y p_w ; es decir que, a esos precios, H puede importar cualquier cantidad que exija su demanda, pero no puede influir sobre el precio. Se supone que, antes de celebrar un acuerdo de libre comercio (ALC), H tiene un arancel no discriminatorio *ad valorem* τ sobre las importaciones. Supongamos que W es la fuente más barata de oferta externa, antes del acuerdo comercial regional. Entonces, H importa $d_0 - q_0$ al precio $p_h = p_w(1 + \tau)$.

Supongamos ahora que los países H y P celebran un ALC. El país H importará ahora de P, porque p_p es menos que p_h (el precio que tendría que pagar por las importaciones de W, dado que los aranceles para el resto del mundo no cambian). Los consumidores pagarán ahora p_p y las importaciones aumentarán a $d_1 - q_1$. Como resultado del ALC, las importaciones totales aumentan en $q_0 - q_1$ más $d_1 - d_0$ y los precios internos se reducen. Los consumidores salen ganando porque pueden consumir una cantidad mayor a un precio más bajo (el área $A+B+C+D$ representa esa ganancia). Los productores salen perdiendo (área A) y el gobierno pierde ingresos por aranceles (área $C+G$). El área $B+D$ representa el aumento de bienestar que es resultado del efecto de creación de comercio del ALC. El área G representa la pérdida de bienestar causada por el efecto de desviación del comercio del ALC. También se puede considerar que el área G representa el costo adicional de importar $d_0 - q_0$ del interlocutor comercial de precio más alto (p_p) en lugar del mercado mundial más barato (p_w). Los efectos generales de bienestar de un ALC dependerán de la diferencia entre el aumento del bienestar producido por la creación de comercio (áreas $B+D$) y la disminución del bienestar producida por la desviación del comercio (área G). En este ejemplo, el ALC aumenta el comercio general pero su efecto en el bienestar es ambiguo (puede haber disminuido o aumentado o no haber variado).



Hay una tendencia a sobrestimar los efectos de creación de comercio de un acuerdo comercial preferencial. En el caso de los acuerdos de libre comercio, por ejemplo, donde los aranceles externos pueden ser diferentes, a menudo se imponen normas de origen para impedir que las importaciones procedentes de terceros países se encaucen a través del miembro del ACR que tiene el arancel externo más bajo. Solamente las mercancías que tienen un determinado porcentaje de contenido nacional tienen derecho a recibir un trato arancelario preferencial. Estos requisitos en materia de origen aumentan el costo al que los productores de un país participante en el ACR tienen que hacer frente para aprovechar los aranceles preferenciales. Además de limitar el posible efecto de creación de comercio del ACR, crean distorsiones en toda la economía induciendo a los productores a dejar de lado la opción más económica. La disponibilidad de preferencias arancelarias da a los productores el incentivo de usar insumos producidos en países participantes en el acuerdo de comercio preferencial y no en países no pertenecientes a ese bloque. Krueger (1997) y Krishna y Kruger (1995) han destacado el posible uso de las normas de origen como medio de protección. Incluso cuando los aranceles entre los países asociados en un ACR se rebajan, las normas sobre contenido pueden formularse de manera tal que una rama de producción reciba en la práctica una protección efectiva mayor que la anterior a la celebración del ACR.

¿Cuáles son los factores que probablemente influyan en la intensidad de los efectos de creación y desviación del comercio? Si todos los demás factores se mantienen constantes, cuanto más bajo sea el nivel inicial de los aranceles NMF de los países que conciertan un ACR, menores serán los riesgos de que la desviación del comercio provoque una pérdida de bienestar. También se ha sostenido que un acuerdo de libre comercio tiene tantas más probabilidades de aumentar el bienestar cuanto mayor sea la proporción del comercio entre los miembros y menor la proporción con el mundo exterior (Lipsey, 1960). Esto ha dado lugar a la hipótesis de los "interlocutores comerciales naturales", la idea de que hay países que, por su contigüidad geográfica o por el bajo costo del transporte, inexorablemente harán una parte desproporcionada del comercio entre sí, por lo cual un acuerdo comercial preferencial entre ellos probablemente aumente el bienestar (Wonnacott y Lutz, 1989). Krugman (1991) ha sostenido que, aunque el argumento teórico en contra de los ACR sea fuerte, en la práctica la pérdida de bienestar será pequeña si los miembros del ACR son interlocutores comerciales naturales. Del mismo modo, Summers (1991) asignó importancia crucial al hecho de que los miembros de los bloques comerciales sean interlocutores comerciales naturales o no. Sin embargo, en el que quizás sea el único estudio en el que hasta ahora la hipótesis se ha puesto a prueba empíricamente, Krishna (2003) no pudo encontrar apoyo para la hipótesis de los interlocutores comerciales naturales en el caso de los Estados Unidos y los ALC en los que son parte.

Más allá de los miembros del bloque comercial, la concertación de un ACR se hará a expensas de los países que no son partes, los cuales resultarán perjudicados por la desviación del comercio y por el deterioro de sus relaciones de intercambio. La expansión del comercio en el marco del ACR puede producir una disminución de la demanda de las exportaciones de los países no miembros de tal magnitud que los precios de esas mercancías de exportación disminuyen en los mercados mundiales. Chang y Winters (2001) proporcionan datos que confirman este efecto en esos países excluidos. Hay medidas que los países que conciertan un ACR pueden tomar para asegurar que los no miembros no salgan perjudicados. En el caso concreto de las uniones aduaneras, donde los miembros adoptan un arancel externo común, es posible preservar el bienestar de los no miembros al nivel anterior si los aranceles externos se eligen de modo que el volumen del comercio entre los no miembros y los miembros de la unión aduanera no cambie (teorema de Kemp-Wan, 1976; 1986). Véase el recuadro 9, a continuación, donde se explica el teorema de Kemp-Wan. Sin embargo, éste es sólo un resultado "posible". Demuestra la existencia de un arancel externo que deja a los países que no son miembros de la unión aduanera en una situación tan buena como la que tenían antes, pero no garantiza que los miembros de la unión aduanera seguirán realmente ese camino.

Recuadro 9: Explicación del teorema de Kemp-Wan

El teorema de Kemp-Wan (1976, 1986) presenta un conjunto de condiciones suficientes para que la concertación de un acuerdo comercial preferencial aumente el bienestar de los miembros sin reducir el de los que no son miembros. El teorema de Kemp-Wan se formuló en el contexto de una unión aduanera, que tiene un arancel externo común. El presente análisis se concentra en la segunda parte del teorema, para ilustrar cómo es posible que los no miembros queden protegidos de los efectos perjudiciales de la creación de una unión aduanera.

La lógica en que se basa el teorema es sencilla. El resto del mundo no resulta perjudicado por el establecimiento de una unión aduanera si no hay un cambio consiguiente en el volumen de su comercio (y, por lo tanto, en la relación de intercambio) con la unión aduanera.

Consideremos la estructura del comercio prevaleciente antes del establecimiento de la unión aduanera. Para cada producto, calcúlese el total del comercio de los miembros con el resto del mundo. En algunos productos, los miembros serán exportadores netos y, en otros, importadores netos. La eliminación de los aranceles entre los miembros de la unión aduanera establecerá un nuevo equilibrio económico, un conjunto nuevo de precios internos (indicados por el vector p^{\wedge}) y cantidades (producción y consumo). Si las autoridades no toman ninguna otra medida, es probable que el nuevo equilibrio produzca una expansión del comercio dentro de la unión aduanera que será a expensas de los no miembros. Sin embargo, el arancel externo común se puede ajustar de modo que para cada producto el comercio de la unión aduanera con el resto del mundo no cambie.

¿Cómo estamos seguros de que siempre se pueden hacer esos ajustes en el arancel externo común? Ésta es la contribución del teorema. Supongamos que los niveles de esas exportaciones netas e importaciones netas anteriores a la constitución de la unión son parte de las características iniciales de la unión aduanera. Luego, a los fines del análisis, consideremos que la unión aduanera, con sus características iniciales, es una sola economía cerrada. Entonces es posible recurrir a las condiciones de Arrow-Debreu (1954) que garantizan la existencia de un conjunto de precios (indicados por el vector p^*) que serán el equilibrio general de esta economía cerrada, es decir que para cada mercado, la oferta coincidirá exactamente con la demanda. En vista de la forma en que se han definido las características iniciales de esta economía, este conjunto de precios estará de acuerdo con la estructura del comercio prevaleciente antes de la creación de la unión aduanera. Dado que este equilibrio general de la economía cerrada existe siempre, lo mismo tiene que suceder con el arancel externo común que preserve el comercio de la unión aduanera con el resto del mundo. Este arancel externo común se calcularía tomando la diferencia entre los precios internos reales prevalecientes después del establecimiento de la unión aduanera y los precios de equilibrio general de la economía cerrada hipotética antes descrita. Entonces, si para un producto j , $p^{\wedge}(j)$ es mayor que $p^*(j)$, es preciso rebajar el arancel externo común para ese producto.

Además de estas consideraciones estáticas sobre el bienestar, en los estudios económicos también se ha examinado la interacción dinámica del regionalismo y el multilateralismo. Según una corriente de opinión, la liberalización del comercio preferencial en última instancia genera apoyo para la liberalización a nivel multilateral (teoría de los incentivos). En cambio, otra corriente adopta la posición contraria, es decir, que el regionalismo es perjudicial para el multilateralismo (teoría de los obstáculos). En la sección D del presente informe se examinan estas ideas y los datos empíricos correspondientes a cada una de estas posiciones.

Algunas conclusiones

Una de las principales excepciones al principio NMF en el GATT y la OMC es la otorgada a las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio. Esta permisividad explica en parte por qué se han celebrado tantos ACR desde mediados del siglo XX. Al parecer hay dos motivos para esta excepción. Uno es que, porque

permiten una liberalización más profunda entre sus miembros, los ACR promueven la expansión del comercio internacional. El segundo es que esta liberalización entre los participantes en el ACR dará ímpetu a una mayor liberalización a nivel multilateral. En ambos casos, la teoría económica tiende a ser ambivalente. Los cambios del bienestar, y no la expansión del comercio, deberían ser el parámetro apropiado. La expansión del comercio internacional resultante de los acuerdos comerciales preferenciales no garantiza un aumento del bienestar de los miembros del ACR y probablemente tenga una influencia negativa en el bienestar de los países no miembros. Si bien se podrían encontrar argumentos para demostrar que los miembros de acuerdos comerciales preferenciales probablemente se beneficiarían, se podrían aducir argumentos similares para probar que esos acuerdos causarían pérdidas de bienestar a los países no miembros debido a su efecto de desviación del comercio y a sus efectos en la relación de intercambio. La idea de que la liberalización preferencial del comercio en última instancia genera apoyo para la liberalización a nivel multilateral se examina en más detalle en la sección D de este informe. Por el momento, basta con decir que la negociación de ACR absorbe muchos recursos que podrían destinarse a las deliberaciones multilaterales. La armonización de las normas y las políticas, que a veces acompaña a la integración regional, puede encerrar a los participantes en el acuerdo. Una vez que los miembros del ACR consiguen un acceso preferencial a los mercados de sus asociados, surgen poderosos incentivos para tratar de mantener esa situación. La liberalización a nivel multilateral puede considerarse una amenaza a ese acceso privilegiado.

ii) *Las razones del trato especial y diferenciado*

El trato especial y diferenciado puede ser visto como una excepción al principio NMF, en el sentido de que se permite que un subconjunto de partes otorgue a (todas o algunas de) las partes restantes un trato más favorable que el que se conceden entre sí. Sin embargo, no se puede decir que la mayoría de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado vigentes ahora en el marco de la OMC tengan consecuencias para el principio NMF, porque los Miembros en desarrollo gozan de derechos que no existen para los países desarrollados y que les son otorgados por la totalidad de los Miembros (todos los cuales, por consiguiente, contravendrán la cláusula NMF). Los países en desarrollo por lo común no pueden aplicar las medidas autorizadas (como las restricciones del comercio impuestas por motivos de balanza de pagos o la subvención de las exportaciones) de manera que tengan consecuencias diferentes para los distintos interlocutores comerciales. Sin embargo, hay formas específicas de trato especial y diferenciado que pueden exigir que los Miembros (frecuentemente sobre la base del máximo empeño) concedan un trato más favorable a los países en desarrollo que al resto de los Miembros de la OMC y que, por ello, suponen una desviación del principio de la NMF. Los ejemplos más destacados son las preferencias no recíprocas otorgadas con arreglo a los planes del SGP. Además, la recomendación de que se presten tipos bien definidos de asistencia técnica a determinados países en desarrollo y otras normas que permiten que los Miembros traten a los países en desarrollo en forma más favorable, como la norma del derecho inferior en los procedimientos antidumping o los plazos más largos y los procedimientos simplificados cuando se imponen restricciones comerciales con fines relacionados con los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias, también pueden ser consideradas excepciones al principio NMF.

Se plantean dos preguntas cuando se quieren explicar los motivos y la existencia del trato especial y diferenciado en los acuerdos comerciales. En primer lugar, por qué tendrían otros países un incentivo para aceptar obligaciones menos rigurosas con respecto a un subconjunto de partes. En segundo lugar, por qué motivos pueden los países en desarrollo sostener que son sistemáticamente diferentes de las economías adelantadas, y en qué medida las exenciones temporales del cumplimiento de las normas generales (que en otras circunstancias se consideran económicamente beneficiosas) son una respuesta adecuada.

¿Por qué aceptan las partes el trato especial y diferenciado en los acuerdos comerciales?

No son muchos los estudios teóricos sobre las obligaciones asimétricas en los acuerdos comerciales internacionales.⁶⁸ Bagwell y Staiger (1996 y 2002) han justificado la no reciprocidad como forma de trato especial y diferenciado en un acuerdo entre países grandes y pequeños con el fin de impedir pérdidas en la

⁶⁸ El problema básico es que la mayoría de las teorías no dicen nada sobre el motivo por el cual los países de gran tamaño tendrían un incentivo para negociar con países pequeños.

relación de intercambio para estos últimos. Como se ha señalado en las secciones B.2, B.5 y C.2 b), según las teorías de los acuerdos multilaterales basadas en las externalidades de la relación de intercambio, el óptimo político del principio NMF es internacionalmente eficiente. Esto significa que, para llegar a una situación mundial óptima, los países grandes deben hacer concesiones con respecto al acceso a los mercados sobre una base NMF (es decir, conceder ese trato también a los países pequeños para evitar una desviación del comercio de estos últimos).⁶⁹ Asimismo, no se debería pedir a los países pequeños que hicieran concesiones con respecto al acceso a los mercados sobre una base NMF (y de ese modo, recibir un trato especial y diferenciado) dado que estos países ya toman (unilateralmente) decisiones en materia de política comercial que, si bien podrían ser muy restrictivas del comercio, son eficientes desde un punto de vista internacional, porque esas decisiones no pueden estar en absoluto motivadas por el objetivo de traspasar costos a nivel internacional (Staiger, 2006).⁷⁰ Los autores plantean la cuestión de cuándo un país puede ser considerado pequeño; cuando un país en desarrollo llega a tener cierto poder en el mercado de un producto que le permite influir en los precios relativos, ese país debe ser considerado “grande” (o “mediano”) y se le puede pedir que haga concesiones recíprocas en lo que respecta al acceso a los mercados.⁷¹

Los enfoques de economía política, sobre todo con respecto a los problemas de discordancia temporal⁷², ofrecen otra explicación posible. Como se explica en la sección B.5, los compromisos en el contexto de los acuerdos internacionales de comercio pueden ayudar a los gobiernos (que piensan en su propio interés) a resistirse a los pedidos de medidas proteccionistas de grupos de interés internos (Staiger y Tabellini, 1987; Matsuyama, 1990; Tornell, 1991; Maggi y Rodríguez-Clare, 1998). Conconi y Perroni (2005) construyen un modelo de un problema de discordancia temporal en un país en desarrollo (más pequeño que está relacionado con la presión que ejercen las industrias que compiten con importaciones).⁷³ El gobierno celebra un acuerdo comercial con un país desarrollado grande para solucionar su problema de compromiso.⁷⁴ Al mismo tiempo, el país más pequeño envía una señal creíble de que adoptará aranceles altos si no hay cooperación y, por lo tanto, logra la participación de un socio grande que, en otro caso, no tendría interés alguno en un acuerdo. Los autores demuestran que es conveniente para ambos interlocutores acordar un trato especial y diferenciado temporal para el país en desarrollo a fin de acelerar el proceso de transición hacia aranceles bajos para ambas partes, que para las dos son más beneficiosos que la falta de cooperación.⁷⁵ Como se indica en la sección B.4, la teoría de los compromisos

⁶⁹ Se recordará que el trato NMF es necesario en un acuerdo entre países de gran tamaño a fin de evitar la erosión oportunista de concesiones sobre una base bilateral. A esos países no debería importarle la cuestión de incluir o no a países pequeños (y de concederles el trato NMF), ya que estos últimos no están en condiciones de imponer externalidades en la relación de intercambio. No obstante, el hecho es que, desde el punto de vista de la eficiencia global, deberían hacerlo.

⁷⁰ Dicho de otro modo, los aranceles positivos en un país pequeño representan un óptimo político interno (de lo contrario, los aranceles serían nulos) y ya reflejan el verdadero costo de las políticas que ese país ha adoptado. En cambio, un país de gran tamaño puede traspasar algunos de los costos de sus políticas a otros países manipulando su relación de intercambio.

⁷¹ En términos más precisos, incluso los países aparentemente pequeños pueden influir en su relación de intercambio hasta cierto punto, siempre que la rama de producción sea monopolísticamente competitiva. Asimismo, como los costos del transporte estimulan el comercio entre países cercanos, incluso los países aparentemente pequeños pueden llegar a traspasar parte de la incidencia de un arancel aduanero a los exportadores de su asociado comercial. Véase Bagwell y Staiger (2002).

⁷² Es posible que se pueda construir un modelo que dé resultados similares usando el supuesto de las externalidades de economía política internacional y la racionalidad acotada de los exportadores. El país grande tendría entonces interés en otorgar temporalmente un trato especial y diferenciado para alentar las demandas políticas de liberalización de los exportadores del país más pequeño.

⁷³ Más precisamente, las decisiones en materia de inversión en el sector que compite con las importaciones se basan en los aranceles previstos; *a posteriori*, los inversionistas ejercen presión para lograr protección a fin de maximizar las cuasirrentas generadas por las desviaciones inesperadas de los aranceles reales respecto de los previstos. Cuando hay un compromiso de política, los aranceles son totalmente previsibles y las cuasirrentas desaparecen.

⁷⁴ Además de ser más pequeño, el país en desarrollo tiene instituciones políticas menos confiables. Quienes adoptan las políticas no pueden verosíblemente comprometerse de antemano a tomar determinadas medidas de política comercial, mientras que sus homólogos en un país grande sí pueden hacerlo.

⁷⁵ En el período de transición, el país grande acepta un excedente menor que el que podría conseguir del país pequeño a fin de asegurarse una ganancia en el excedente a largo plazo. Por el otro lado, el país pequeño sabe que, después de recibir por un tiempo un trato especial y diferenciado para resolver sus problemas institucionales, puede tener que aceptar menores ganancias cuando se eliminen sus privilegios. En el modelo, la transición al equilibrio de cooperación a largo plazo no se puede hacer un solo paso, porque la capacidad del sector del país más pequeño que compite con las importaciones se deprecia lentamente y la rama de producción hace presión para obtener las cuasirrentas que se pueden percibir entre tanto.

puede ofrecer una explicación mejor de los acuerdos bilaterales Norte-Sur que de la liberalización a nivel multilateral. También queda por saber si los intereses básicos de economía política interna no son igualmente pertinentes en el mundo desarrollado.

Por último, la teoría de los contratos tiene en cuenta que las obligaciones de los interlocutores comerciales no son necesariamente simétricas, recíprocas y simultáneas. Los interlocutores comerciales pueden diferir entre sí en cuanto a su flexibilidad para contraer compromisos, dado que su distribución probabilística de los sucesos futuros que determinan el carácter incompleto de los contratos puede no ser la misma. Horn y otros (2006) observan que, aunque las disciplinas básicas sobre medidas en frontera, como los aranceles, deben aplicarse a todos los interlocutores comerciales y deben ser bastante rígidas, la discrecionalidad (respecto de los instrumentos internos) es relativamente más atractiva en un acuerdo comercial i) cuando los países tienen menos instrumentos de política a su disposición para manipular la relación de intercambio o cuando esos instrumentos son menos eficaces, y ii) cuando el país importador tiene menos poder monopolístico en el comercio. Es más probable que reúnan esas condiciones los países en desarrollo más pequeños que los países desarrollados más grandes.⁷⁶ Los autores llegan a la conclusión de que el trato especial y diferenciado puede justificarse para los países en desarrollo más pequeños cuando los contratos son preferibles a las medidas internas (como las subvenciones).

Los tres enfoques ofrecen razones relacionadas con el comercio por las que los países desarrollados pueden estar dispuestos a dar cabida a medidas de trato especial y diferenciado en un acuerdo comercial. Evidentemente, también pueden hacerlo por otros motivos, como preocupaciones de seguridad o motivos de desarrollo que pueden ser altruistas o egoístas (por ejemplo, un intento por contener las presiones migratorias). De todos modos, para los países industrializados grandes, es probable que los beneficios sacrificados (por ejemplo, en términos de un mayor acceso a los mercados) tengan poca importancia económica, mientras que para un país más pequeño/ más débil, los beneficios de una mayor flexibilidad pueden ser significativos.

¿Son diferentes los países en desarrollo?

Las características de “tamaño pequeño”, “problemas de compromisos internos” o “más incertidumbre” con las que se describe a los países en desarrollo en los modelos precedentes son insuficientemente específicas para confirmar la idea de que los países en desarrollo son sistemáticamente diferentes y necesitan un trato excepcional. En la práctica, algunos aspectos de esas características amplias pueden encontrarse en una variedad de argumentos más concretos que se aducen habitualmente acerca de la situación especial de los países en desarrollo.

En primer término, ciertos países en desarrollo producen una cantidad limitada de productos. Para aumentar su base productiva, necesitan diversificarse y entrar en sectores no tradicionales. Sin embargo, los mercados de esos países pueden adolecer de imperfecciones y distorsiones de que no se observan en el mundo desarrollado. En particular, las ramas de producción nuevas tienen costos que surgen cuando el aprendizaje se hace mediante la práctica.⁷⁷ Por lo tanto, durante un período inicial los pioneros tienen costos de producción más altos que los productores (extranjeros) establecidos (argumento de la industria incipiente) (Melitz, 2005).⁷⁸ Apreciando la posibilidad de obtener ganancias en el futuro, los inversionistas de capital de riesgo tendrían que estar interesados en invertir en esas actividades nuevas, a pesar de las pérdidas que se sufran en la etapa de aprendizaje. Sin embargo, los países en desarrollo

⁷⁶ Los países grandes tienen una gama muy amplia de medidas internas diferentes que pueden usar para manipular sus relaciones de intercambio si los aranceles están sujetos a restricciones en virtud de un acuerdo comercial internacional. Además, cuando un país es grande en los mercados mundiales, se enfrenta a una oferta de exportaciones extranjeras que dista mucho de ser perfectamente elástica. En este caso, el incentivo de distorsionar la relación de intercambio usando instrumentos internos es mayor.

⁷⁷ Para justificar las subvenciones a la exportación, se ha señalado que hay casos en que se aprende exportando, es decir que en ellos se debe compensar a los exportadores pioneros por la exploración de mercados extranjeros. Para un análisis crítico, véase Greenaway y Kneller (2004).

⁷⁸ El autor también analiza varias características de la industria que se deben considerar en la decisión de otorgar protección y compara la eficacia de los diferentes instrumentos, como las subvenciones, los aranceles y los contingentes.

habitualmente tropiezan con dos problemas. El primero es que los mercados de capital pueden adolecer de imperfecciones, como la falta de transparencia y la competencia imperfecta. Por consiguiente, el capital se asigna en forma ineficiente y no se aprovechan las oportunidades de hacer negocios en sectores nuevos. El segundo es que los empresarios nuevos no pueden apropiarse de todos los aumentos de productividad cuando hay divulgación de los conocimientos.⁷⁹ Las asimetrías en la información y las externalidades de este tipo justifican la intervención de las autoridades. Por último, según este argumento, en vista de las imperfecciones del mercado, los países pueden desear aplicar políticas que no son las óptimas, como las restricciones al comercio, suponiendo que una intervención óptima (el establecimiento de mercados de valores o la concesión de subvenciones a la producción para compensar a los pioneros) quizás no sea posible (Grossman, 1990).

En segundo lugar, los países en desarrollo tienen a veces oportunidades comerciales limitadas porque el mercado interno es pequeño o porque hay grandes obstáculos al comercio en otros mercados. Para aumentar la productividad, las industrias nuevas de los países en desarrollo en algún momento tienen que estar expuestas a la competencia. En vista de las economías de escala, los mercados locales no pueden sostener a un gran número de productores. Además, las políticas de sustitución de importaciones adoptadas en los países en desarrollo para proteger a las industrias nuevas introducen graves distorsiones en la economía, incluso prejuicios contra las exportaciones y, de esa forma, la exposición a la competencia externa (Puga y Venables, 1998). Como medio de superar las limitaciones del mercado interno y de proteger al mismo tiempo a las industrias incipientes de los países en desarrollo del impacto de la competencia mundial, las preferencias comerciales son ahora más aceptadas como complemento estratégico de las políticas de sustitución de importaciones. Se espera que el acceso preferencial ayude a las exportaciones de los países en desarrollo a entrar a los mercados extranjeros y, en última instancia, a competir en el régimen de NMF (Langhammer y Sapir, 1987; UNCTAD, 1999).

En tercer término, los países en desarrollo tienen pocos recursos. Esto tiene por lo menos tres consecuencias importantes: i) a los países en desarrollo les resulta más difícil hacer frente al impacto de la liberalización del comercio. No tienen los mecanismos de transferencia necesarios para compensar a quienes sufren pérdidas. Los costos del ajuste estructural son sobrellevados por las empresas que necesitan hacer inversiones en nuevas tecnologías para seguir siendo competitivas y no terminar clausuradas, y por trabajadores que pierden su empleo y agotan sus ahorros mientras buscan otras oportunidades de trabajo o reciben nueva capacitación (Falvey y otros, 2006). En los países en desarrollo, las familias que viven al nivel de subsistencia mal pueden permitirse un período prolongado de desempleo (Matusz y Tarr, 1999). Puede ser necesario que el gobierno establezca redes de seguridad social, mejore la educación y reconsidere su marco reglamentario, por ejemplo, en relación con la legislación laboral y la determinación de los salarios (Andersson y otros, 2005). ii) Los países en desarrollo también hacen frente a limitaciones por el lado de la oferta que pueden impedir que sus industrias aprovechen las nuevas oportunidades comerciales, debido, por ejemplo, a lo inadecuado de la infraestructura de transporte (Limão y Venables, 2001). También carecen del entorno propicio, en especial un marco macroeconómico correcto, como complemento de la reforma del comercio (OMC, 2004) y iii) el costo del cumplimiento de algunas obligaciones comerciales tiene consecuencias administrativas y de infraestructura que pueden superar la capacidad de los países en desarrollo (Finger y Schuler, 1995). Maskus (2000) observa que los regímenes complejos de propiedad intelectual, por ejemplo, quizás no estén de acuerdo con las prioridades actuales de desarrollo de la mayoría de los países en desarrollo, pero compiten por recursos escasos sin generar beneficios inmediatos. Por todos estos motivos, se sostiene que los países en desarrollo pueden necesitar quedar exentos, por lo menos temporalmente, de la aplicación de algunas disposiciones. También necesitan asistencia técnica y financiera, así como plazos más largos para la transición.

⁷⁹ En versiones más recientes del argumento de la industria incipiente se ponen de relieve las externalidades que surgen cuando se aprende qué es lo que uno puede producir particularmente bien. Los empresarios hacen frente al costo de los descubrimientos, pero las buenas oportunidades de inversión pueden ser aprovechadas fácilmente por otros. Se sostiene, por lo tanto, que el gobierno debe fomentar la actividad empresarial y la innovación, que en otro caso sería insuficiente (Hausman y Rodrik, 2003).

En síntesis, los estudios económicos ofrecen distintas razones para conceder a los países en desarrollo un trato especial y diferenciado en el marco de los acuerdos comerciales. Sin embargo, no es tarea sencilla reflejar estas observaciones en recomendaciones concretas dirigidas a los responsables de la formulación de la política comercial. La tarea de determinar los países que deberían recibir un trato especial y diferenciado, así como las políticas apropiadas que deberían autorizarse como excepciones a las reglas generales y las condiciones para aplicarlas plantea enormes dificultades prácticas. En la sección D.4 se examinan en más detalle la cuestión de cómo se han tenido en cuenta en el sistema multilateral de comercio las preocupaciones de los países en desarrollo a lo largo del tiempo y los problemas que aún falta abordar.

3. CÓMO OBTENER LOS BENEFICIOS DE LA LIBERALIZACIÓN

La cooperación comercial se centra en la elaboración de normas que prohíben o reglamentan jurídicamente un conjunto definido de obstáculos al comercio. Sin embargo, siempre hay una cantidad bastante grande de políticas de carácter no comercial o que no están basadas explícitamente en el comercio que los distintos Estados Miembros pueden aplicar, que restarán valor a las concesiones negociadas sobre el acceso a los mercados hechas a sus interlocutores comerciales.⁸⁰

Los economistas han demostrado que, ante la falta de disposiciones legales adecuadas, los gobiernos pueden efectivamente sentirse inclinados a utilizar medidas internas para eludir el acceso a los mercados negociado y que esto puede conducir a la adopción de políticas nacionales cada vez más descontroladas y reducir el valor de los resultados de la negociación. Por lo tanto, los acuerdos comerciales a menudo hacen uso de disposiciones jurídicas adicionales para evitar que las reducciones arancelarias convenidas sean socavadas por obstáculos no arancelarios al comercio u otras medidas gubernamentales.⁸¹

a) Las medidas internas y la eficacia de los acuerdos comerciales

i) *Las políticas nacionales pueden socavar las reducciones arancelarias negociadas*

Las consolidaciones arancelarias negociadas sólo son eficaces si suponen compromisos serios de acceso a los mercados, es decir, los miembros no pueden eludir sus compromisos utilizando otras medidas internas. No obstante, un gran número de medidas internas no directamente relacionadas con el comercio pueden tener efectos muy similares a los de los aranceles; en consecuencia, su empleo puede contrarrestar las concesiones arancelarias. Supongamos que un país se compromete a no aumentar los aranceles sobre el acero por encima del 15 por ciento *ad valorem*.⁸² ¿Qué sucedería si el país convirtiera la industria del acero en un monopolio nacional mediante una disposición legal? ¿O si estableciera una norma reglamentaria que los competidores extranjeros probablemente no pudieran cumplir o cuyo cumplimiento les costara mucho más que a la rama de producción nacional? ¿O si el gobierno subvencionara la producción nacional de acero? Todas estas políticas mejorarían la competitividad de los productores nacionales de acero frente a los productores extranjeros, y el acceso a los mercados que los gobiernos extranjeros habían esperado conseguir mediante las reducciones arancelarias consolidadas se eliminaría parcial o totalmente.

Aunque los instrumentos de política arriba mencionados pueden tener efectos sobre el comercio similares a los de los aranceles, es improbable que sean sustitutos perfectos. Los estudios en la materia han demostrado que, en este caso, los gobiernos se verán impulsados de todos modos a emplear una política nacional imperfecta para sustituir los aranceles, pero que el nivel global de protección resultante será inferior al que habría si los países pudieran adoptar medidas proteccionistas sin ninguna restricción.⁸³ Dicho de otro modo, es mejor que haya acuerdos comerciales con “escapatorias” a que no haya ningún acuerdo comercial. Sin embargo, este razonamiento puede no ser válido para todos los individuos dentro de un país. Por ejemplo, si las políticas gubernamentales están influidas principalmente por los intereses

⁸⁰ Véase Howse (2002).

⁸¹ Véase Petersmann (1996).

⁸² Ejemplo tomado de Howse (2002).

⁸³ Véase Copeland (1990).

de los productores, los consumidores pueden terminar cargando con la mayor parte del peso creado por los efectos negativos que tengan en la eficiencia las políticas “comerciales” alternativas, mientras los productores sacan provecho de los efectos proteccionistas de esas políticas. En consecuencia, los intereses de los consumidores pueden no resultar necesariamente favorecidos por los acuerdos que eliminan por completo los aranceles, porque éstos pueden ser sustituidos por otros instrumentos más costosos.

Aun cuando los acuerdos con escapatorias conduzcan hacia una mayor liberalización que la falta de acuerdos, puede ser conveniente que haya tan pocas escapatorias como sea posible para estimular la liberalización del comercio limitando la capacidad de los miembros de sustituir los aranceles por políticas “nacionales” modificadas. No hacerlo así tendría como consecuencia no sólo que la negociación arancelaria condujera a una apertura reducida del mercado, sino que también podría llevar a adoptar políticas nacionales ineficientes. Esto es así porque muchas medidas internas se utilizan para perseguir objetivos de política que no están relacionados con el comercio. La legislación laboral, por ejemplo, puede utilizarse con fines redistributivos o para dar seguridad a los trabajadores contra cambios adversos en el ámbito profesional. Las normas sobre el medio ambiente se emplean para corregir las externalidades de la producción o del consumo sobre el medio ambiente. Si esas políticas se usaran de pronto también por motivos proteccionistas, los gobiernos podrían terminar intercambiando el proteccionismo por esos otros objetivos de política. Se ha demostrado que, al final, esto podría crear una situación en que rigiesen normas cada vez menos estrictas, a medida que los gobiernos redujeran las exigencias nacionales para aumentar la competitividad de los productores nacionales y limitar así el acceso al mercado dado a los productores extranjeros mediante las reducciones arancelarias.⁸⁴ De esa forma, los países terminarían teniendo instrumentos de política nacional ineficientes y niveles de comercio inferiores a los óptimos.

ii) *Enfoques para reglamentar el empleo de políticas nacionales*

Una vez identificada la ineficiencia asociada a la elección unilateral de políticas, surge la pregunta de cómo las negociaciones pueden resolver esta ineficiencia. En teoría se podría pensar que los gobiernos negocian directamente sobre todos los instrumentos de política nacional disponibles que podrían afectar el acceso a los mercados, y que adoptan disciplinas específicas individualmente para cada uno de ellos.⁸⁵ Aunque actuar de ese modo en relación con todas las medidas de política nacional posibles parece una tarea completamente carente de realismo, se puede decir que los Miembros de la OMC han optado por formular disciplinas específicas para algunas medidas internas, por ejemplo, los derechos de propiedad intelectual y las medidas sanitarias y fitosanitarias.

Un enfoque afín sería elaborar normas generales que permitieran que los interlocutores comerciales usaran sólo las denominadas “mejores políticas” para abordar las imperfecciones del mercado, como las externalidades sobre el medio ambiente o las asimetrías de la información.⁸⁶ La “mejor política” es la que corrige una distorsión existente en el mercado y que, de todas las soluciones posibles, es la mejor para corregir específicamente esa distorsión. Cualquier desviación de la “mejor política” estaría prohibida. Este tipo de enfoque permitiría a los gobiernos alcanzar los niveles deseados de acceso a los mercados negociando solamente sobre obstáculos al comercio, como los aranceles. Este enfoque puede causar dos problemas. El primero es que, aunque la “mejor política” puede ser un concepto bien definido en un modelo teórico, en la vida real a menudo es difícil saber cuál es la mejor forma de actuar. El segundo es que, como se ha señalado en las normas especializadas, un enfoque como éste puede conducir a un “conflicto entre ordenamientos públicos”.⁸⁷

⁸⁴ Véase Bagwell y Staiger (2002).

⁸⁵ Véase Bagwell y Staiger (2001), Howse (2002).

⁸⁶ Por ejemplo, Mattoo y Subramanian (1998).

⁸⁷ Véase Bagwell y otros (2002).

Un enfoque alternativo propuesto en los estudios sobre el denominado “enfoque dirigido a objetivos”, no presenta estos inconvenientes.⁸⁸ De acuerdo con este enfoque, los gobiernos negocian sobre los niveles de acceso a los mercados que están dispuestos a conceder y luego cada uno de ellos decide unilateralmente cuál es la combinación de aranceles y medidas internas más apropiada para permitir el acceso acordado a sus mercados. Se debe asegurar con disposiciones jurídicas que los compromisos negociados de acceso a los mercados estén a salvo del incumplimiento unilateral, cuando éste pueda ser resultado de ajustes a los aranceles o las normas.

Se ha sostenido que este enfoque dirigido a objetivos puede producir los resultados deseados aun cuando las negociaciones sólo se refieran a los aranceles.⁸⁹ Si las normas iniciales se toman como algo dado, los gobiernos pueden negociar los aranceles con los que se alcanzaría el nivel deseado de acceso a los mercados. Después de esta negociación, si un gobierno trata de reducir las normas por debajo del nivel inicial puede hacerlo, siempre que también reduzca su arancel de importación de manera de mantener su compromiso de acceso al mercado. Sin embargo, las disposiciones jurídicas también deberían permitir que los países elevaran las normas sin cambiar sus compromisos de acceso a los mercados. En otras palabras, si un gobierno desea elevar sus normas debido, por ejemplo, a cambios en la importancia concedida a los problemas del medio ambiente, tendría permitido aumentar su arancel de importación y mantener así su compromiso de acceso al mercado. Si las disposiciones jurídicas permitieran un enfoque como éste, cada gobierno tendría libertad para reconfigurar su combinación de políticas de la forma que prefiriera después de haber negociado los niveles de acceso a los mercados, con la condición de que toda combinación nueva de políticas se ajustara a los compromisos negociados.

Los tres enfoques analizados en los estudios económicos se reflejan en los Acuerdos de la OMC. Como se ha señalado, los Miembros de la OMC parecen haber escogido el primer enfoque, que consiste en establecer disciplinas explícitas para las medidas internas, en el Acuerdo sobre los ADPIC y, en menor medida, en el Acuerdo MSF. Este enfoque se trata más detalladamente en la sección D.6 de este informe. El segundo enfoque ha estado habitualmente vinculado al concepto jurídico de trato nacional y, en particular, al artículo III del GATT y también al artículo XX. El tercer enfoque, en cambio, se relaciona con el concepto jurídico de “anulación y menoscabo” y, por consiguiente, se ha estudiado a menudo en el contexto del artículo XXIII del GATT.

b) Reglamentación en los Acuerdos de la OMC del uso de políticas que distorsionan el comercio

Para impedir que las reducciones arancelarias convenidas y el “equilibrio de concesiones” recíprocas sean socavados por obstáculos no arancelarios al comercio o por otras medidas gubernamentales, los acuerdos comerciales, como los Acuerdos de la OMC, utilizan a menudo una de tres técnicas jurídicas complementarias, o una combinación de las mismas⁹⁰: i) normas jurídicas sustantivas que prohíben o limitan el uso de medidas de política comercial restrictivas o distorsionadoras del comercio; ii) normas procesales que establecen recursos jurídicos no sólo en caso de violación de los Acuerdos, sino también en situaciones en que las oportunidades comerciales protegidas por esos acuerdos comerciales quedan anuladas por otras medidas (por ejemplo, de carácter exclusivamente interno), y iii) cláusulas que permiten a las partes decepcionadas anular todas sus obligaciones de política comercial en un plazo breve (en la mayor parte de los casos, en un plazo de tres a seis meses).

i) Trato nacional

En el GATT, el primer enfoque jurídico se refleja en los artículos III y XX. El artículo III del GATT establece una norma no discriminatoria para distinguir entre medidas internas no comerciales aceptables y no aceptables,

⁸⁸ Este enfoque fue desarrollado en Bagwell y Staiger (2002) y se explica con más detalle en Bagwell y Staiger (2002) y Bagwell y otros (2002).

⁸⁹ Véase Bagwell y otros (2002).

⁹⁰ Véase Petersmann (1996).

es decir, el principio del trato nacional.⁹¹ El concepto de trato nacional supone que, una vez que las mercancías importadas han entrado al mercado nacional, en principio no deberían ser tratadas de manera diferente a las mercancías nacionales. En otras palabras, las mercancías que pueden entrar al territorio de un país gracias a la reducción de los obstáculos en frontera no deben ser objeto de discriminación una vez que han ingresado a ese territorio. De esta forma, el artículo III permite ver que los redactores del tratado sabían que las medidas internas se prestan para sustituir a los obstáculos en frontera y el artículo III tiene el fin de evitar esas prácticas. Los pasajes más importantes de este artículo se reproducen en el recuadro 10.

Recuadro 10: Artículo III del GATT, “Trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores”

1. Las partes contratantes reconocen que los impuestos y otras cargas interiores, así como las leyes, reglamentos y prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior y las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, la transformación o el uso de ciertos productos en cantidades o en proporciones determinadas, no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales *de manera que se proteja la producción nacional.*

2. Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el de cualquier otra parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos interiores u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares. Además, ninguna parte contratante aplicará, de cualquier otro modo, impuestos u otras cargas interiores a los productos importados o nacionales, en forma contraria a los principios enunciados en el párrafo 1.

3. *Nota interpretativa al párrafo 2 del artículo III:*

Un impuesto que se ajuste a las prescripciones de la primera frase del párrafo 2 no deberá ser considerado como incompatible con las disposiciones de la segunda frase sino en caso de que haya competencia entre, por una parte, el producto sujeto al impuesto, y, por otra parte, un producto directamente competidor o que puede sustituirlo directamente y que no esté sujeto a un impuesto similar.

4. Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir *un trato menos favorable que* el concedido a los productos *similares* de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior.

El texto jurídico indica que los productos importados no deben recibir un trato “menos favorable” que el dado a los productos nacionales “similares”. También señala que las medidas internas no deben aplicarse “de manera que se proteja” a “un producto directamente competidor o que puede sustituirlo directamente”. El grado en que el uso de las medidas internas está regido por el artículo III del GATT depende en gran medida de la interpretación que se haga de los términos “similar”, “producto directamente competidor

⁹¹ Véase Howse (2002).

o que puede sustituirlo directamente”, “no menos favorable que” y “de manera que se proteja”.⁹² Estas cuatro expresiones han ocupado un lugar destacado en las diferencias del GATT y de la OMC.⁹³

Para asegurar que los beneficios de las negociaciones no sean socavados por medidas internas, los Miembros de la OMC necesitan también que se les confirme que las medidas internas se aplican sobre la base del trato NMF. Por consiguiente, la obligación sobre el trato NMF consignada en el artículo I del GATT se aplica a cualquier tipo de carga, procedimiento administrativo, etc. que afecte el comercio de mercancías. Los Miembros de la OMC deben aplicar automática e incondicionalmente el trato NMF a los bienes y servicios de sus interlocutores comerciales. Sin embargo, su ámbito está limitado por una restricción: sólo se aplica a los productos “similares”, término que también aparece en varias otras cláusulas sobre el trato NMF en los Acuerdos de la OMC. Una vez más, la interpretación del término “similitud” es un asunto crucial, dado que su definición en sentido estricto crea más oportunidades de discriminación que las más amplias. En el contexto del AGCS surge la cuestión adicional de si el trato NMF debe sólo aplicarse a los servicios “similares” o también a los proveedores de servicios que son “similares”. La existencia de cuatro modos de suministro añade complejidad al tema y es tentador llegar a la conclusión de que “... el concepto de similitud de los productos ... es más huido en la esfera de los servicios que en la de los bienes.”⁹⁴

Los economistas han interpretado las consecuencias del artículo III de diferentes maneras. Según Ederington (2001), los textos jurídicos proscriben en todos los casos el empleo de medidas internas como una forma de protección. Compara este tratamiento de las medidas internas con las disposiciones de los artículos I y II del GATT, que comprenden los obstáculos al comercio y que sólo exigen que la protección arancelaria no exceda los “niveles de consolidación” que los Miembros puedan acordar en las negociaciones del GATT. De acuerdo con Ederington (2001), este trato diferencial refleja una suposición extendida de que la protección en forma de aranceles es preferible a la protección en forma de impuestos o reglamentos internos. Sostiene que este enfoque tiene sentido desde un punto de vista económico y demuestra que, cuando una capacidad limitada para exigir el cumplimiento de las obligaciones impide que los países apliquen un conjunto completamente eficiente de medidas comerciales e internas, los países deberían orientar las medidas internas para contrarrestar completamente cualquier distorsión nacional y ajustar las políticas comerciales para mantener la viabilidad del acuerdo. Dado que, en el marco del autor, la única externalidad internacional son los efectos en la relación de intercambio de las decisiones de política de un gobierno, el único motivo para incumplir el acuerdo es la búsqueda de beneficios en la relación de intercambio. Por consiguiente, el medio más eficiente de contrarrestar el incentivo para desviarse del acuerdo y de garantizar su estabilidad es apoyarse solamente en la política comercial, lo que en el esquema de Ederington (2001) significa que los países pueden utilizar la política comercial para tomar represalias contra aquellos que se apartan de los acuerdos.

La interpretación que Ederington (2001) hace de los textos jurídicos del GATT es, por lo tanto, que éstos consiguen eliminar el uso de medidas internas por motivos proteccionistas, pero su análisis implica que los textos permiten a los Miembros usar las mejores políticas para contrarrestar las distorsiones en los mercados nacionales. Otros economistas interpretan el artículo III de manera diferente. Según Horn (2006) es razonable suponer que el artículo III significa que los Miembros de la OMC no están autorizados por ningún motivo a percibir impuestos internacionales por los productos importados más altos que los aplicados a los productos

⁹² Véase, por ejemplo, el tratamiento de este tema en Ehring (2002) y Marceau y Trachtman (2002). Por ejemplo, la interpretación de los términos “similitud” y “no menos favorable que” ha sido importante en los asuntos *CE – Amianto* y *Corea – Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*. El término “directamente competidor o que puede sustituirlo directamente” ha sido interpretado en los asuntos *Japón – Bebidas alcohólicas II*, *Corea – Bebidas alcohólicas* y *Chile – Bebidas alcohólicas*. La interpretación del término “de manera que se proteja” ha sido importante en los asuntos *Estados Unidos – Impuestos aplicados a los automóviles*, *Estados Unidos – Bebidas alcohólicas y derivadas de la malta* y *Japón – Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*.

⁹³ Neven (2001) sostiene que los textos jurídicos parecen hacer una distinción entre los productos “similares” y un producto “directamente competidor, o que puede sustituirlos directamente”, pero sostiene que la distinción entre productos “similares” y producto “directamente competidor o que puede sustituirlos directamente” no está justificada desde un punto de vista económico. Por el contrario, cuando se determina en qué medida las empresas nacionales están protegidas, deben considerarse de forma conjunta el grado de sustitución entre empresas nacionales y extranjeras y el grado de competencia en el mercado nacional.

⁹⁴ Cita tomada de Cossy (2006), que hace referencia a “Las subvenciones y el comercio de servicios”, Nota de la Secretaría, S/WPGR/9, del 6 de marzo de 1996.

producidos internamente. En otras palabras, los Miembros no pueden utilizar sus medidas internas con propósitos proteccionistas, pero tampoco están autorizados a diferenciar entre mercancías nacionales e importadas para contrarrestar cualquier distorsión nacional. Horn (2006) sostiene que ese enfoque tiene sentido desde un punto de vista económico, ya que las distorsiones nacionales normalmente no justificarían el trato diferencial de los productos nacionales y los importados. Esto sólo se justificaría si la distorsión ocurriera en la frontera y en este caso los aranceles serían el mejor instrumento para contrarrestarla, y los encargados de la formulación de políticas deberían tener esto en cuenta al negociar reducciones de los aranceles. Sin embargo, el autor reconoce que no es muy realista pensar que los negociadores puedan hacerlo. Si no pudieran, el artículo III, interpretado de manera estricta, es decir, en el sentido de que los Miembros no están autorizados en ninguna circunstancia a tratar los productos “similares” importados de manera diferente a los productos nacionales, podría llegar a impedir que los gobiernos aplicaran medidas internas adecuadas para contrarrestar las distorsiones causadas por los productos importados.

Según Howse (2002), los redactores del GATT incluyeron el artículo XX reconociendo que la norma bastante general sobre la no discriminación que figura en el artículo III quizá no fuera en todos los casos una línea divisoria adecuada entre políticas públicas “legítimas” y “trampas” en el cumplimiento de los compromisos de liberalización del comercio. Por consiguiente, el artículo XX contempla excepciones explícitas para políticas que hasta pueden llegar a tener elementos de discriminación, siempre que se justifiquen para alcanzar ciertos objetivos no proteccionistas expresamente enunciados y de que su aplicación no suponga discriminación *injustificable* o *arbitraria*. Por ejemplo, el artículo XX del GATT establece que se pueden adoptar medidas que sean “necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales” y medidas “relativas a la conservación de los recursos naturales agotables”.⁹⁵ En este contexto, la palabra “necesarias” es importante, ya que ha sido interpretada como una “prueba de la necesidad” en el sentido de que las medidas que, se asegura, tienen por objeto la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales sólo se pueden emplear si se puede demostrar que son “necesarias” para alcanzar esta protección.

Otras disposiciones de los Acuerdos de la OMC han ido más lejos en la definición de las directrices para distinguir entre políticas públicas “legítimas” y políticas que tienen el propósito de hacer trampas en la liberalización del comercio. Por ejemplo, se ha sostenido que el Acuerdo MSF debe entenderse, en cierta medida, como una ampliación del artículo XX del GATT porque sus redactores se guiaron por la necesidad de i) ampliar los requisitos científicos y de procedimiento necesarios para que un Miembro imponga medidas sanitarias o fitosanitarias, y ii) estimular el recurso a los organismos internacionales de adopción de normas y la participación en ellos.⁹⁶

El enfoque adoptado en el Acuerdo SMC es algo diferente del enfoque general del GATT. El Acuerdo SMC rige el uso de subvenciones que son “específicas”, de conformidad con la definición que figura en el artículo 2 del Acuerdo. En particular, una subvención se considerará “específica” si el acceso a la misma está limitado explícita o implícitamente a ciertas empresas.⁹⁷ El Acuerdo prohíbe totalmente un subconjunto de subvenciones “específicas”. Éste es el caso de las subvenciones supeditadas a los resultados de la exportación o supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados. Obsérvese

⁹⁵ El hecho de que en los textos originales de GATT se incluyeran normas para impedir la elusión mediante políticas nacionales refleja lo importante que son para que funcione la cooperación comercial. Desde este punto de vista puede parecer sorprendente que un área de intervención gubernamental esté excluida del GATT. Se trata de la contratación pública. En muchos países, las compras de bienes y servicios que hace el gobierno son una parte importante de la actividad económica. Por lo tanto, que se favorezca a los proveedores nacionales frente a los competidores extranjeros en la contratación pública puede tener efectos importantes sobre las corrientes comerciales. Esto explica por qué la contratación pública ha sido tema de un acuerdo separado, aunque se trata de un acuerdo plurilateral que no comprende a todos los Miembros de la OMC.

⁹⁶ Véase también la sección D.6, relativa al Acuerdo MSF.

⁹⁷ En el párrafo b) del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) se especifica que, cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, establezca criterios o condiciones objetivos que rigen el derecho a obtener la subvención y su cuantía, se considerará que no existe especificidad, siempre que el derecho sea automático y que se respeten estrictamente tales criterios o condiciones. En una llamada a este artículo se explica además que la expresión “criterios o condiciones objetivos” significa criterios o condiciones que sean imparciales, que no favorezcan a determinadas empresas con respecto a otras y que sean de carácter económico y de aplicación horizontal; cabe citar como ejemplos el número de empleados y el tamaño de la empresa.

que esas subvenciones son realmente políticas explícitamente basadas en el comercio, lo que explica por qué reciben un tratamiento diferente al de otras subvenciones “específicas”. Otras subvenciones “específicas” se consideran “recurrables”, lo que significa que pueden ser impugnadas en el sistema de solución de diferencias de la OMC o estar sujetas a medidas compensatorias si se puede demostrar que causan efectos adversos específicos a los intereses de otro país (incluso causan daño a la rama de producción nacional del país importador de los bienes subvencionados, o distorsión de las corrientes comerciales).

ii) *Recursos jurídicos en los casos de anulación o menoscabo*

Los textos jurídicos del GATT también contienen reglas de procedimiento que representan las técnicas jurídicas segunda y tercera mencionadas más arriba, puesto que prevén recursos jurídicos en los casos en que las oportunidades comerciales protegidas por los acuerdos comerciales resultan anuladas por otras medidas y contienen una cláusula de denuncia que permite a la parte decepcionada anular todas sus obligaciones de política comercial.

Los redactores del GATT admitieron que sería casi imposible hacer por adelantado una lista de todas las posibles medidas de política que distorsionan el comercio y, por lo tanto, sugirieron que los acuerdos comerciales tuvieran otra disposición más general que se ocupara de cualquier otro acto gubernamental que tuviera un efecto adverso en los beneficios comerciales derivados de los acuerdos abarcados.⁹⁸ Esta sugerencia finalmente dio por resultado la inclusión, en el artículo XXIII del GATT, de una disposición sobre reclamaciones por anulación o menoscabo no basadas en una infracción. El AGCS contiene una disposición análoga en el párrafo 3 del artículo XXIII.

El párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT prevé el derecho a una reparación cuando un Estado Miembro adopte medidas que, aunque no infrinjan ninguna disposición específica del GATT, socaven el valor de las concesiones negociadas en virtud del GATT. Podría interpretarse que en la forma en que está redactado, el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT proporciona una base para reclamar una compensación cuando los cambios de política afecten adversamente el valor de las concesiones negociadas.⁹⁹ Sin embargo, según el artículo 26 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, la carga de la prueba es particularmente pesada para las partes reclamantes que impugnan una medida interna adoptada con arreglo al artículo XXIII del GATT; deben demostrar la existencia de un vínculo causal entre la medida interna de que se trate y la anulación o menoscabo de la concesión negociada.

De acuerdo con los argumentos económicos desarrollados en la sección 1 *supra*, el concepto de reclamación no basada en una infracción puede proporcionar una base para que un Miembro del GATT/OMC reclame una reparación cuando pueda demostrar que los compromisos de acceso a los mercados que habían negociado previamente están siendo anulados sistemáticamente por un cambio no previsto de las políticas – sin excluir necesariamente, por ejemplo, las normas laborales y sobre el medio ambiente – de otro Miembro del GATT, aun cuando esos cambios de política no contravengan ninguna norma del GATT sino que meramente socave el valor de los beneficios comerciales derivados de los acuerdos abarcados.¹⁰⁰ Si la reclamación no basada en una infracción tiene éxito, el país reclamante tiene derecho a que se restablezca el equilibrio de los compromisos de acceso al mercado, bien sea porque sus interlocutores comerciales encuentran el modo de ofrecer una compensación por los efectos comerciales del cambio de su política nacional (habitualmente en forma de otros cambios de política que restablecen el acceso original al mercado) o porque se le permite retirar una concesión propia equivalente de acceso al mercado, si obtiene previamente la autorización del OSD.

De acuerdo con la jurisprudencia del GATT/OMC, la parte reclamante debe demostrar la existencia de cuatro condiciones para que su reclamación no basada en una infracción tenga éxito. Esas condiciones son las siguientes: 1) se ha negociado una concesión; 2) un Miembro de la OMC adopta una medida

⁹⁸ Véase Hudec (1990).

⁹⁹ Véase Howse (2002).

¹⁰⁰ Véase Hudec (1990).

ulterior; 3) no habría sido razonable que la parte reclamante previera la aplicación de esa medida en el momento de negociarse la concesión; y 4) el valor de la concesión negociada ha quedado anulado o menoscabado como resultado de la aplicación de la medida impugnada. Durante toda la existencia del GATT, la “medida ulterior” siempre entrañó, en todos los casos menos en uno, el otorgamiento a un productor nacional de una subvención que produjo una sustitución de importaciones.¹⁰¹ En la época de la OMC, la diferencia *Kodak-Fuji* demostró que las subvenciones reglamentarias también pueden ser objeto de una reclamación no basada en una infracción. Al mismo tiempo, el Grupo Especial sobre el asunto *Kodak-Fuji* subrayó que las reclamaciones no basadas en una infracción debían encararse con prudencia y seguir siendo un recurso excepcional. El Grupo Especial explicó que la razón de tal prudencia era que los Miembros de la OMC son quienes negocian las reglas que acuerdan seguir y sólo en casos excepcionales esperarían que se impugnaran las medidas compatibles con esas normas.¹⁰² Sin embargo, Bagwell y otros (2002) sostienen que este enfoque no define en todas sus dimensiones el alcance de la posible aplicación del concepto de no infracción. Se refieren, en particular, al informe sobre el asunto *Amianto*, en el que el Órgano de Apelación rechazó el argumento de que ciertos tipos de medidas, como las medidas con objetivos sanitarios, están excluidas del alcance de la aplicación del párrafo 1 b) del artículo XXIII.¹⁰³

c) La conciliación del enfoque económico y el jurídico

La mayoría de las diferencias relativas al efecto de las medidas internas sobre el acceso a los mercados se han basado en el artículo III y/o en el artículo XX del GATT, o en los Acuerdos de la OMC que se refieren a medidas nacionales específicas, como los Acuerdos MSF, SMC y OTC. Las disposiciones jurídicas pertinentes dan directrices sobre la forma de distinguir una política nacional legítima de una que no lo es. En términos económicos, las mejores políticas, es decir las políticas que son el mejor recurso para corregir una falla del mercado nacional, deben ser consideradas legítimas. La cuestión de si los textos jurídicos existentes permiten hacer una interpretación que coincida con el enfoque económico ha sido tratada en la literatura especializada y se han dado respuestas diferentes. Suponiendo que la pregunta pueda contestarse afirmativamente, otra dificultad es saber en la práctica cuál es la política que puede ser considerada la política mejor en el contexto de una diferencia en particular. En los estudios se ha señalado que este enfoque puede conducir a un “conflicto entre ordenamientos públicos”, ya que las políticas óptimas dependen de características que pueden ser específicas de cada país, como las preferencias de los consumidores, los valores morales o la herencia cultural.

Por consiguiente, en los estudios económicos recientes se ha defendido un uso más amplio del artículo XXIII. Sin embargo, en esos trabajos también se ha destacado que tendría que ampliarse el posible uso del artículo XXIII. En la actualidad, si después de las negociaciones arancelarias, un gobierno quisiera modificar sus normas nacionales de manera que efectivamente dieran a su interlocutor comercial mayor acceso a los mercados al nivel arancelario existente, según las normas de la OMC no tendría la flexibilidad para elevar unilateralmente su arancel para asegurar el acceso a los mercados al nivel negociado y por lo tanto, en este caso, la eficiencia no se podría lograr mediante las negociaciones arancelarias. En cambio, el sistema actual puede crear una situación de “congelamiento reglamentario” si los gobiernos no tratan de elevar las normas porque les preocupa la posición competitiva de sus productores. Bagwell y Staiger (2001) sostienen que si se diera esta flexibilidad adicional en el marco de los Acuerdos de la OMC, se garantizaría que los gobiernos consiguieran resultados eficientes en el comercio y las políticas nacionales usando sólo negociaciones arancelarias. Sin embargo, el hecho de que los Miembros y los legisladores hayan vacilado bastante hasta ahora en usar el artículo XXIII puede ser una señal de que el enfoque propuesto tiene más atractivo a nivel teórico que a nivel práctico.

¹⁰¹ Véase Bagwell y otros (2002).

¹⁰² Véase *Japón – Medidas que afectan a las películas y el papel fotográficos de consumo*, documento WT/DS44/R de la OMC, de 31 de marzo de 1998.

¹⁰³ Referencia al informe del Órgano de Apelación.

4. MEDIDAS COMERCIALES ESPECIALES

a) Explicación de la medidas comerciales especiales en los acuerdos comerciales

En la teoría aceptada de la cooperación en el comercio internacional, las disposiciones sobre medidas comerciales especiales son innecesarias si la renegociación es posible siempre. Dado un nivel inicial de liberalización recíproca, un cambio en las condiciones que afectan a una de las partes y que la obliga a aumentar el nivel de protección puede tomarse en cuenta si esa parte puede ofrecer en compensación alguna liberalización que deje a sus interlocutores comerciales en una posición tan buena como la que tenían antes. Esto hace necesario explicar la presencia de normas comerciales especiales en los acuerdos comerciales.

Una explicación es que la protección mediante medidas comerciales especiales no es más que proteccionismo. La economía política del proteccionismo podría explicar la presencia de medidas comerciales especiales (Tharakan, 1995). La liberalización del comercio en todo el mundo ha reducido las tasas arancelarias a niveles muy bajos. Los perdedores en este proceso tienen un incentivo para obtener protección mediante el proceso político, y los políticos pueden no ser demasiado reacios a atender el reclamo. Ahora bien, las medidas comerciales especiales son administradas habitualmente por las burocracias, que parecen estar aisladas de la influencia política. Sin embargo, la influencia política puede hacerse sentir en este proceso definiendo las leyes y reglamentos que rigen el trabajo de esas burocracias (Finger y otros, 1982). De hecho, la investigación empírica demuestra el papel que desempeña la influencia política sobre las decisiones adoptadas por esos organismos, en particular en el caso de la determinación de la existencia de daño (Schuknecht, 1992; Tharakan y Waelbroeck, 1994). Además, las ambigüedades inherentes a estas medidas comerciales especiales dan a las burocracias mucho margen para interpretar las pruebas. Por lo tanto, puede no ser sorprendente que una reducción de los aranceles haya coincidido con el uso más frecuente y más amplio de medidas comerciales especiales, en particular medidas antidumping. Según este enfoque, la presencia de medidas comerciales especiales en los acuerdos comerciales representa la sustitución de una forma de protección por otra.

Barton y otros (2006) tienen una opinión menos crítica de las medidas comerciales especiales. Las consideran instrumentos de política que emplean con buenas intenciones los responsables de adoptar políticas, para administrar los efectos de redistribución de un comercio más abierto. La liberalización comercial produce ganadores y perdedores en un país. Sin embargo, por regla general los países no cuentan con mecanismos identificables para extraer parte de los ingresos adicionales a los ganadores, a fin de compensar a los que salen perdiendo como resultado de la liberalización comercial. Las medidas comerciales especiales llenan esta laguna proporcionando a los gobiernos una forma de proteger a los sectores vulnerables de las consecuencias de una menor protección arancelaria.

Jackson (1997) propone dos posibles explicaciones de las medidas comerciales especiales. Según la primera, son una herramienta para reducir los costos del ajuste económico producido por la liberalización. La liberalización comercial exige que los recursos se desplacen desde sectores en los que un país no tiene ventajas comparativas a sectores donde sí las tiene. Tal ajuste puede ser a veces difícil de hacer, ya que los trabajadores enfrentan largos períodos de desempleo. La protección temporal puede usarse para hacer más lento el ingreso de importaciones y dar tiempo a la rama de producción nacional para ajustarse a los efectos de la competencia. Sin embargo, el autor también reconoce las dificultades que crea esta explicación, porque las medidas comerciales no son necesariamente la forma más eficiente de facilitar el ajuste. Sería preferible adoptar medidas nacionales que aumentasen la movilidad de los trabajadores y de las empresas.

Esto conduce a su segunda explicación, que ve las medidas comerciales especiales como herramientas pragmáticas para atender, no el costo del ajuste en sí, sino las demandas políticas de protección que éste provoca. Si no se hace nada, la presión política puede aumentar hasta un punto en que las fuerzas proteccionistas sean capaces de revertir la liberalización comercial de forma permanente. La introducción de medidas comerciales especiales en un acuerdo comercial puede concebirse como una previsión de la posibilidad de tener que hacer esos ajustes difíciles y de la presión política a favor del proteccionismo a que dan lugar, y como un medio de reducir la presión revirtiendo temporalmente el proceso de liberalización.

Este enfoque supone que la profundidad de la liberalización que puede alcanzarse mediante un acuerdo comercial *ex-ante* puede depender de si tiene incorporadas cláusulas de exención que admiten la incertidumbre del contexto económico. En los acuerdos comerciales, los gobiernos contraen compromisos sobre las políticas que aplicarán no sólo en el momento actual sino también en el futuro. Pero las circunstancias económicas pueden evolucionar en el futuro de una forma que haga insostenible el mantenimiento de la política actual a causa de los grandes costos del ajuste. Los acuerdos comerciales tendrán que dar a los gobiernos un medio para apartarse temporalmente de sus disposiciones en circunstancias bien definidas y circunscritas. La presencia de medidas comerciales especiales atiende esta necesidad. Si bien el empleo de medidas comerciales especiales puede causar pérdidas de bienestar *ex-post* durante los períodos en que se aumenta provisionalmente el nivel de protección, la liberalización más profunda que se permite *ex-ante* significa que los aumentos del bienestar a largo plazo compensan las pérdidas con creces.¹⁰⁴

b) Alcance de las medidas comerciales especiales

Un asunto que hay que dirimir es el alcance de las medidas comerciales especiales. ¿Se limitan sólo a las disposiciones de salvaguardia o de emergencia, o es necesario incluir también las medidas que se toman en respuesta a ciertas prácticas denominadas a veces prácticas comerciales “desleales”, por ejemplo, derechos antidumping y compensatorios? En la medida en que, con independencia de que sean leales o desleales, las prácticas o políticas de comercio exterior causen un aumento de las importaciones y del daño a las ramas de producción nacional, pueden dar lugar a reclamaciones de protección que pueden poner en peligro las políticas comerciales liberales. Por lo tanto, crean precisamente las condiciones que las medidas comerciales especiales tienen por fin corregir. En consecuencia, las medidas de salvaguardia, antidumping y compensatorias son semejantes, en tanto y en cuanto pueden emplearse para reducir la presión interna acumulada en contra de la liberalización del comercio. En la subsección siguiente se examinan algunas de las características que distinguen a cada una de estas medidas comerciales especiales, incluidas las condiciones en que pueden ser invocadas.

Una segunda razón por la que puede ser necesario incluir los derechos antidumping y compensatorios en el ámbito de las medidas comerciales especiales es la fuerte dependencia que los países tienen de ellos (en particular de los derechos antidumping) (véase el cuadro 3). Al analizar las notificaciones hechas por los Miembros de la OMC en el período comprendido entre 1995 y 2005, se comprueba que las medidas de salvaguardia fueron las que menos se utilizaron. Hubo 20 veces más iniciaciones de investigaciones antidumping (2.851) que de salvaguardia (142) y se aplicaron casi 26 veces más medidas antidumping (1.804) que medidas de salvaguardia (70).¹⁰⁵

Cuadro 3
Instrumentos comerciales especiales, iniciaciones y medidas, 1995-2005

Instrumento comercial especial	Iniciaciones	Medidas
Antidumping	2851	1804
Medidas compensatorias	182	112
Salvaguardias	142	70

Fuente: Secretaría de la OMC.

Por último, hay un estrecho vínculo entre los períodos de dificultad económica y la actividad antidumping. Knetter y Prusa (2003) han observado que, en el caso de cuatro de los mayores usuarios – Australia, el Canadá, las CE y los Estados Unidos – las notificaciones antidumping estuvieron estrechamente correlacionadas con

¹⁰⁴ Finger y Noguez (2005), al examinar la experiencia de los países latinoamericanos con la liberalización del comercio, observan análogamente que “en un contexto político más amplio, las medidas antidumping y de salvaguardia son un *quid pro quo* necesario para ciertos sectores importantes a fin de lograr políticas comerciales mucho más liberalizadas para la economía en general”.

¹⁰⁵ Cabe señalar, empero, que una medida de salvaguardia puede aplicarse con respecto a múltiples fuentes de importaciones.

la actividad macroeconómica y la apreciación real del tipo de cambio. Los períodos de apreciación real del tipo de cambio pueden causar una pérdida de competitividad de los sectores que compiten con los productos importados y aumentar así la corriente de importaciones. El empeoramiento de la situación económica aumenta la desocupación y las pérdidas financieras de las empresas y crea condiciones que hacen que las medidas antidumping resulten muy atractivas para las empresas afectadas.

En consecuencia, se puede sostener que los países han descubierto que, para hacer ajustes frente a las dificultades comerciales y reducir la presión a favor del proteccionismo, las medidas antidumping son preferibles a las de salvaguardia. Por lo tanto, a los fines de este análisis, los tres tipos de medidas correctivas se considerarán medidas comerciales especiales.

c) Las disposiciones sobre las medidas comerciales especiales en el sistema multilateral

A nivel multilateral, las disposiciones más importantes sobre medidas comerciales especiales se encuentran en los artículos VI (Derechos antidumping y derechos compensatorios) y XIX (Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados) del GATT y en los acuerdos multilaterales correspondientes: el Acuerdo Antidumping¹⁰⁶, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y el Acuerdo sobre Salvaguardias. La clasificación de los derechos antidumping y los compensatorios como medidas comerciales especiales se debe, en parte, a que los países recurren mucho a las medidas antidumping, como se observa en el cuadro 3 *supra*.

Hay otros artículos pertinentes del GATT que también podrían considerarse medidas comerciales especiales. Entre ellos están los artículos XII (Restricciones para proteger la balanza de pagos) y XXVIII (Modificación de las listas). Éste permite a los Miembros de la OMC aumentar los aranceles consolidados siempre que se otorgue un “ajuste compensatorio” a los interlocutores comerciales afectados.

Por último, corresponde señalar también que algunos Miembros de la OMC emplean la diferencia que hay entre los tipos arancelarios consolidados y los aplicados como un recurso comercial *de facto*. Los tipos aplicados se aumentan para proteger a las ramas de producción nacionales de las importaciones, pero no en un grado tal que exceda el tipo consolidado, de manera de no incumplir ningún compromiso contraído en el marco de la OMC.

Aunque los derechos de salvaguardia, antidumping y compensatorios han sido agrupados en una categoría única como medidas comerciales especiales, hay diferencias importantes entre ellos.

Las medidas antidumping y compensatorias sólo pueden ser invocadas contra importaciones a precios de dumping (es decir, a precios inferiores a su valor “corriente”) o contra importaciones subvencionadas, respectivamente, y siempre que se demuestre que la rama de producción nacional ha sufrido un daño importante por causa de esas importaciones. Un país puede aplicar una medida de salvaguardia contra un incremento de las importaciones aunque éstas no se hagan a precios de dumping, no estén subvencionadas o no sean objeto de una práctica comercial determinada, si dichas importaciones son la causa de un daño grave a su rama de producción nacional.

Dado que las prácticas comerciales desleales pueden ser las de un proveedor o de un país específico, las medidas antidumping y compensatorias se imponen sólo a los proveedores que se compruebe que practican dumping o que subvencionan las importaciones, es decir que las medidas no se aplican sobre una base NMF. En principio, las medidas de salvaguardia se aplican sobre esa base, o sea que el propósito es aplicarlas a todas las importaciones de cualquier origen, aunque los países en desarrollo pueden quedar excluidos de su aplicación si les corresponde una parte pequeña de las importaciones.

¹⁰⁶ El nombre formal del Acuerdo Antidumping es *Acuerdo sobre la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*.

Por último, dado que las medidas antidumping y compensatorias se aplican en respuesta a determinadas prácticas comerciales (dumping o subvenciones), no es necesario ofrecer compensación al interlocutor comercial afectado. En cambio, el país que aplica una medida de salvaguardia – en respuesta a un incremento de las importaciones que ha perjudicado a su rama de producción nacional, más que como reacción a los efectos de una determinada práctica comercial – debe ofrecer compensación por los efectos adversos que tenga esa medida para sus interlocutores comerciales.¹⁰⁷

Algunas de estas diferencias entre las medidas antidumping y las de salvaguardia han sido consideradas las razones por las que los países prefieren usar las primeras. El carácter no discriminatorio de las medidas de salvaguardia ha sido mencionado como un motivo por el que este instrumento se usa con menos frecuencia, ya que los gobiernos prefieren un instrumento que pueda aplicarse con más precisión al país o al grupo de países que sean los causantes del daño (Barton y otros, 2006). La renuencia de los países a utilizar medidas de salvaguardia también se ha vinculado a la aversión que tienen a legitimar una medida proteccionista que se aplica a bienes objeto de comercio leal y a la obligación de pagar una compensación (Jones, 2004). Este último punto muestra la ineficiencia que podría entrañar el uso de medidas antidumping, en lugar de salvaguardias, como medida comercial especial, en el sentido de que esas medidas no dejan a los interlocutores comerciales en condiciones tan buenas como antes.¹⁰⁸

d) Las disposiciones sobre las medidas comerciales especiales en los acuerdos comerciales regionales

La gran mayoría de los ACR siguen aceptando el empleo de medidas correctivas en el comercio intrarregional, lo que demuestra la utilidad de las medidas comerciales especiales (Teh y otros, 2007). En este estudio se examinan las medidas comerciales especiales de 74 ACR en los que había grandes variaciones en cuanto al tamaño, grado de integración, región geográfica y nivel de desarrollo económico de sus miembros. Sólo un puñado de ACR han conseguido eliminar las medidas comerciales especiales, aunque entre ellos está el más grande de todos, las Comunidades Europeas.

La importancia que siguen teniendo las medidas comerciales especiales en los ACR refleja el equilibrio que los gobiernos deben asegurar cuando se comprometen a avanzar en la liberalización en un acuerdo de libre comercio. Dado que la decisión de celebrar un ACR tiene el objetivo de dismantelar todos los obstáculos al comercio regional, esto crea nuevas demandas de protección de los sectores que compiten con las importaciones. Para preservar el apoyo político a los ACR, los gobiernos habitualmente hacen que éstos incluyan normas de origen restrictivas, períodos de transición prolongados y sectores sensibles. Los gobiernos pueden llegar a la conclusión de que el mantenimiento de medidas comerciales especiales también es necesario para preservar el apoyo político a los acuerdos comerciales regionales.

¿Qué sucede con los ACR en los que se han podido abolir las medidas comerciales especiales? Estos ACR se caracterizan por formas de integración más profundas que van mucho más allá del dismantelamiento de las medidas en frontera; un arancel externo común y una mayor participación del comercio entre los miembros del ACR (Teh y otros, 2007). De esta forma, la necesidad de que los acuerdos comerciales incluyan medidas comerciales especiales puede también depender del grado de integración económica contemplada por los miembros. Si los líderes políticos y los pueblos de los miembros comparten el objetivo de una integración más profunda, el riesgo de que fuerzas proteccionistas puedan lograr la reversión de la apertura económica puede ser mucho menor. Es también probable que una integración más profunda conduzca a una mayor coordinación y armonización e incluso a la adopción de reglamentaciones, políticas e instituciones comunes, que permitan a los países absorber mejor los costos de los ajustes que exige la apertura del comercio.

¹⁰⁷ Sin embargo, el Acuerdo sobre Salvaguardias prevé una modulación de esta regla general, en el sentido de que el párrafo 3 del artículo 8 impide que los Miembros contra los que se haya adoptado una medida de salvaguardia tomen represalias durante los primeros tres años de vigencia de la medida, a condición de que la medida haya sido adoptada como resultado de un aumento en términos absolutos de las importaciones.

¹⁰⁸ Sin embargo, como se ha señalado, el párrafo 3 del artículo 8 limita los derechos de retorsión de los Miembros afectados, reduciendo de ese modo los casos en que el Miembro que adopte una medida de salvaguardia debe pagar una compensación.

5. NORMAS PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO Y SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

Todo acuerdo comercial y, en realidad, todo contrato necesita normas (implícitas o explícitas) que aseguren su cumplimiento. Dada la ausencia de una autoridad supranacional, la mayoría de los acuerdos comerciales dependen necesariamente de la autoaplicación. Sin embargo, la autoaplicación no tiene por qué ser sinónimo de imperio de la fuerza, sino que puede ser un proceso ordenado y basado en normas. Después de una breve introducción a los aspectos básicos del concepto de exigencia del cumplimiento, en esta parte del informe se examinan las normas pertinentes y las normas para la solución de diferencias.

a) Aspectos básicos de la exigencia del cumplimiento

“El Acuerdo sobre la OMC es un tratado – *el equivalente internacional de un contrato*”.¹⁰⁹ La mejor definición de un contrato es un intercambio recíproco de compromisos durante cierto tiempo (Craswell, 1999; Dunoff y Trachtman, 1999). Todos los contratos tienen que ser de cumplimiento exigible, porque esa exigencia da credibilidad a los compromisos mutuos contraídos y disuade a posibles desertores. Si no es posible exigir su cumplimiento, es previsible que los contratos no tengan eficacia o, lo que es más probable, que no se celebren en absoluto.¹¹⁰

La exigencia del cumplimiento es función de la “capacidad de exigir el cumplimiento” y de la “exigibilidad”. La capacidad de exigir el cumplimiento es la posibilidad de responder de manera creíble ante una violación de las disposiciones del contrato. El cumplimiento puede ser exigido por la propia parte afectada (autoaplicación (SE)), por un tercero neutral¹¹¹, por la sociedad en general o por aplicación colectiva a cargo de un grupo de afectados o interesados (como las partes en un contrato multilateral). Los instrumentos para exigir el cumplimiento pueden ser medidas físicas (pena de reclusión), económicas (multas) o morales (pérdida de reputación). La exigibilidad tiene tres componentes: la visibilidad, la verificabilidad y la cuantificabilidad. La visibilidad significa que las infracciones pueden ser detectadas, bien por la parte afectada misma o por un tercero. La infracción de un contrato es verificable si la parte afectada puede invocar una de sus cláusulas y demostrar que ésta no se cumple. Esto presupone que la cláusula está incluida en el contrato y/o que la infracción puede ser confirmada por un tercero neutral. Por último, la cuantificabilidad significa que la parte perjudicada (o un tribunal) puede cuantificar el daño sufrido como resultado del incumplimiento del contrato.¹¹²

i) El nivel de cooperación y el nivel de exigencia del cumplimiento

Todos los contratos se basan en el deseo de cooperar. Las partes celebran un contrato con el propósito de minimizar costos, transferir los riesgos y/o sacar provecho de la eficiencia de las transacciones. La cooperación no tiene que ser una cuestión binaria, sino que puede ser una cuestión de grado. En el gráfico 3, el eje horizontal indica los diferentes grados de cooperación (C), donde (C^{max}) representa la plena cooperación y (C^N) la falta de cooperación. El gráfico muestra un contrato entre dos jugadores¹¹³ que se supone que abarca una relación a largo plazo con interacción repetida (como un acuerdo comercial). Cada parte contratante tiene un incentivo para hacer trampa apartándose de las disposiciones del acuerdo. El beneficio a corto plazo de la deserción se denomina ventaja de “atropellar y darse a la

¹⁰⁹ Órgano de Apelación de la OMC, *Japón – Bebidas Alcohólicas II* (WT/DS8, 10, 11/AB/R: 16, sin cursivas en el original).

¹¹⁰ Masten señala: “Sin algún tipo de seguridad de que, cuando llegue el momento, los demás cumplirán las obligaciones que han contraído, las personas comprensiblemente tendrán renuencia a hacer inversiones, sacrificar oportunidades o tomar otras medidas necesarias para hacer realidad todo el valor del intercambio” (1999: 26).

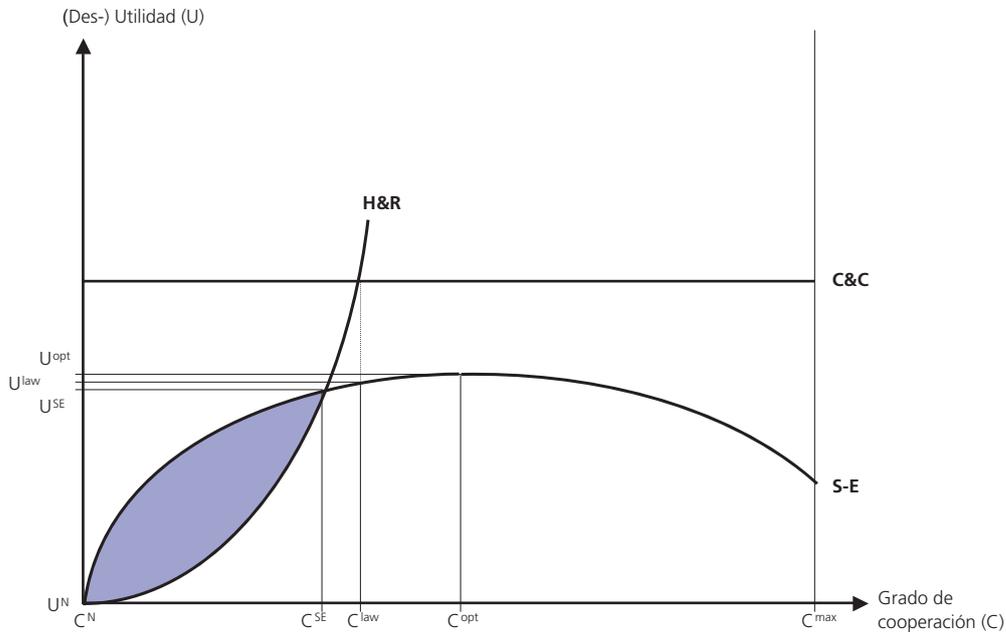
¹¹¹ La aplicación por un tercero puede ser denominada “judicial-policial” (CC), porque en los Estados con régimen constitucional es necesario que haya un órgano judicial (el juez) que determine que se ha producido una infracción de la ley y un órgano ejecutivo (la policía) que asegure el cumplimiento.

¹¹² La cuantificabilidad puede ser importante cuando no ha habido una violación *prima facie* de las normas, o cuando se toman medidas de represalia.

¹¹³ Para simplificar, se supone que las partes son simétricas. Por lo tanto, sólo es necesario considerar el caso de un firmante del contrato, porque los incentivos y la conducta del otro son idénticos. Esto no limita la posibilidad de generalizar: en un modelo con actores múltiples, el cumplimiento siempre se puede representar como un juego entre dos jugadores, a saber, el jugador “X” y el jugador “resto del mundo”.

fuga" (*H&R*).¹¹⁴ El eje vertical indica la utilidad que se obtiene fuera de una situación en la que no hay un contrato, es decir, por encima de U^N .¹¹⁵ La ventaja de atropellar y darse a la fuga (si es aprovechada por el posible desertor) es, por definición, una redistribución oportunista de bienestar, es decir, ineficiente, en detrimento de la parte afectada.

Gráfico 3
Exigencia del cumplimiento en los contratos



Nota: H&R quiere decir "atropellar y darse a la fuga". La curva H&R representa los beneficios descontados que se derivan de la deserción de las condiciones del contrato inicial. S-E quiere decir "autoaplicación". La curva S-E representa los costos (desutilidad) previstos de la deserción en un acuerdo cuyo cumplimiento compete exclusivamente a las partes. Estos costos equivalen a los beneficios de la cooperación futura a los que se ha renunciado. C&C quiere decir exigencia "judicial-policial" del cumplimiento. La línea C&C representa la desutilidad prevista de la deserción (correspondiente en este caso a una cláusula de liquidación de daños y perjuicios) en un contrato por cuyo cumplimiento vela un tercero imparcial.

Fuente: Análisis gráfico de los autores basado en Bagwell y Staiger (2002: 103).

En el gráfico 3 se ilustran dos mecanismos para exigir una cooperación sostenida.¹¹⁶ En el caso de la autoaplicación (es decir, cuando no hay ningún órgano superior de aplicación), la parte afectada renuncia al acuerdo (la amenaza de volver a la situación previa al contrato, donde no había cooperación, o "equilibrio de Nash", se llama también estrategia de aplicación inexorable). La curva S-E ("autoaplicación") en el gráfico 3 representa los costos de oportunidad de la represalia para el infractor, es decir, el valor descontado de la cooperación.¹¹⁷ Es la suma de los futuros beneficios de la cooperación que el infractor sacrifica por haber desertado y haber provocado la respuesta inexorable. El posible desertor compara el incentivo a corto plazo para hacer trampa con el costo a largo plazo de una suspensión infinita de

¹¹⁴ Ese beneficio es la utilidad adicional que el infractor obtiene no prestando la cooperación prometida. Es un beneficio a corto plazo, porque sólo dura entre el momento de la deserción y el momento en que se descubre la infracción.

¹¹⁵ La convexidad de la curva *H&R* es verosímil (utilidad marginal creciente como resultado de la deserción) pero no necesaria. Bagwell y Staiger (2002: 102) dan algunos argumentos que apoyan esa curvatura cuando el "contrato" es un acuerdo comercial. La curva es plana e igual a cero en C^N , donde la cooperación obtenida con el contrato es equivalente a la situación en que no hay un acuerdo.

¹¹⁶ Hay también otras formas posibles de aplicación, pero éstas no se consideran aquí porque son simplemente variaciones de los dos mecanismos que se explican.

¹¹⁷ El valor descontado de la cooperación es la suma de todos los beneficios adicionales futuros, por período, resultantes de tener un contrato (en lugar de no tener ninguno). La concavidad de la curva S-E es también verosímil (una mayor cooperación en cada etapa es conveniente hasta llegar a un punto óptimo C^{opt}). A partir de allí, una cooperación mayor tiene rendimientos decrecientes y posiblemente negativos, por ejemplo porque hay una pérdida de libertad y soberanía. Véase en Bagwell y Staiger (2002: 102) el caso de un acuerdo comercial. La curva S-E también tiene que pasar por el origen: cuanto más se aproxima el nivel de la cooperación obtenida con el contrato al nivel en que no hay contrato (cooperación de Nash), menores son los futuros beneficios resultantes de la cooperación.

la cooperación. A medida que el nivel de cooperación aumenta, los costos de la represalia superan los beneficios de una deserción cometida una sola vez, atropellando y dándose a la fuga, hasta que las dos curvas se cruzan en C^{SE} , que puede definirse como el nivel máximo de cooperación que se puede sostener con la autoaplicación. Más allá de este punto, los beneficios de una única infracción del acuerdo exceden todos los beneficios futuros acumulados de la cooperación. Más allá de C^{S-E} , para el infractor es irracional cumplir ("límite obligatorio"). Previendo el comportamiento del infractor, para la parte afectada es igualmente irracional aceptar un trato más cooperativo, aunque el nivel de cooperación de bienestar-óptimo sería C^{opt} (a causa de la simetría de los jugadores). Por lo tanto, sin un órgano central de aplicación, solamente el campo comprendido entre C^N y C^{SE} es susceptible de autoaplicación, con una utilidad adicional comprendida entre U^N y U^{S-E} (área sombreada).

Si hay un órgano de aplicación (un tribunal para detectar el incumplimiento y policías para hacer cumplir el veredicto del tribunal), las partes contratantes celebran su acuerdo al "amparo de la ley" ($C\&C$ en el Gráfico 3.¹¹⁸ La cooperación tiene más alcance (entre C^N y C^{law}) porque la deserción se sanciona inmediatamente. Para el infractor, la sanción da por resultado una utilidad igual a $(H\&R - C\&C)$, que es negativa en cualquier lugar por debajo del punto de corte C^{law} . La exigencia del cumplimiento por un tercero da una utilidad mutua mayor que el mecanismo de autoaplicación (U^{law} en lugar de U^{SE}). Sin embargo, tal como se presenta en este gráfico, el amparo de la ley puede no ser suficiente para salvaguardar una cooperación mutua óptima C^{opt} , posiblemente porque la ley no puede asegurar el cumplimiento de absolutamente todos los detalles del contrato.

ii) Factores que contribuyen a una exigencia eficaz del cumplimiento

La capacidad de exigir el cumplimiento y la exigibilidad determinan la fuerza de un mecanismo de aplicación y, por consiguiente, el alcance del acuerdo. Con un régimen de autoaplicación, la capacidad de exigir el cumplimiento que tiene la parte afectada depende del valor tiempo del infractor¹¹⁹, del costo de la represalia para la parte afectada¹²⁰ y de la capacidad general de ésta de causar daño al infractor (gráfico 4). Los factores de una exigencia débil del cumplimiento desplazan hacia abajo la curva de costos de oportunidad del infractor (lo cual se indica en el gráfico con el movimiento de la curva de puntos $S-E$ a la curva entera $S-E'$). La exigibilidad influye en la forma de la curva de atropellar y darse a la fuga a corto plazo. Cuando la visibilidad, la verificabilidad y la cuantificabilidad son insuficientes, la deserción por una sola vez resulta más atractiva (la curva $H\&R$ se mueve hacia la izquierda, como indica el desplazamiento desde la línea de puntos hacia la curva entera $H\&R'$). En cada nivel de cooperación, la deserción es más ventajosa (mayor utilidad de la deserción). Cuando la posibilidad de exigir el cumplimiento es menor, se reduce el margen de la autoaplicación y, por consiguiente, como se indica en el recuadro 11, también se reduce el alcance de la cooperación *ex-ante* (situación previa (área sombreada) en comparación con la situación en que la exigencia del cumplimiento es insuficiente (área cuadrículada) determinada por las intersecciones de las curvas $H\&R'$ y $S-E'$).

La capacidad de exigir el cumplimiento y la exigibilidad son igualmente importantes en los contratos celebrados al amparo de la ley: si el régimen judicial-policial es débil (la línea $C-C$ de puntos baja y se convierte en la línea entera $C-C'$) y son pocas las posibilidades de detección y absolución (lo que causa un desplazamiento de la curva $H\&R$ hacia la izquierda) el posible ámbito del contrato se mueve hacia la izquierda, de C^{law} a $C^{law'}$.

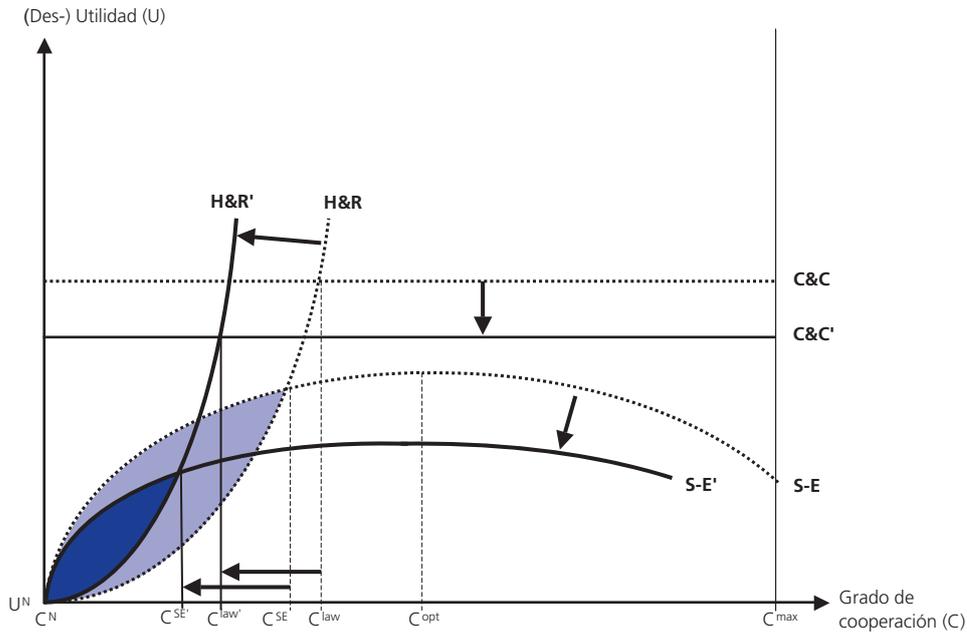
¹¹⁸ El amparo de la ley efectivamente abarca desde C^N hasta C^{law} , es decir, todo el espacio abarcado por el contrato. Más allá de C^{law} ningún contrato es posible, porque la deserción es más atractiva que el castigo de la ley.

¹¹⁹ El valor tiempo del infractor, o el factor de descuento, indica cuán interesado está el infractor en el período actual en comparación con períodos futuros. En un caso extremo en que el infractor está interesado únicamente en la utilidad del día de hoy y no tiene ningún interés en el futuro, una estrategia inexorable no tiene ningún efecto disuasorio. Por lo tanto, en ese caso no se firmaría ningún acuerdo.

¹²⁰ Todos los costos relacionados con la imposición de una sanción reducen el poder (y la voluntad) de la parte afectada de tomar medidas de represalia. Por ejemplo, a veces se sostiene que, para la parte afectada, una estrategia inexorable es costosa de aplicar, porque no es únicamente la parte desertora la que renuncia a los beneficios futuros de la cooperación, sino también la parte que impone la sanción.

Gráfico 4

La importancia de la capacidad para exigir el cumplimiento y de la exigibilidad



Nota: H&R quiere decir "atropellar y darse a la fuga". La curva H&R representa los beneficios descontados que se derivan de la deserción de las condiciones del contrato inicial. S-E quiere decir "autoaplicación". La curva S-E representa los costos (desutilidad) previstos de la deserción en un acuerdo cuyo cumplimiento compete exclusivamente a las partes. Estos costos equivalen a los beneficios de la cooperación futura a los que se ha renunciado. C&C quiere decir exigencia "judicial-policial" del cumplimiento. La línea C&C representa la desutilidad prevista de la deserción (correspondiente en este caso a una cláusula de liquidación de daños y perjuicios) en un contrato por cuyo cumplimiento vela un tercero imparcial.

Fuente: Análisis gráfico de los autores basado en Bagwell y Staiger (2002: 103).

b) La autoaplicación en los acuerdos comerciales

Dada la falta de una autoridad supranacional, todo contrato entre naciones soberanas debe basarse en la autoaplicación.¹²¹ La autoaplicación no es sinónimo de justicia autoadministrada ni de un sistema de autoayuda. En el sistema anárquico de justicia autoadministrada, los dos elementos de la exigencia del cumplimiento – la exigibilidad y la capacidad de exigir el cumplimiento – están en manos de la parte afectada. Esto tiene desventajas considerables. En primer lugar, la capacidad de exigir el cumplimiento depende por completo del poder de represalia ("tamaño") de la parte interesada. En segundo lugar, cada parte (incluso las más grandes) tiene que observar, verificar y cuantificar los actos de las demás para detectar y probar una infracción del contrato y calcular el daño causado. Las evaluaciones subjetivas de esa índole no son sólo costosas; pueden causar desacuerdos acerca de la naturaleza, los efectos y las consecuencias de una violación del tratado entre el presunto causante del daño y la parte afectada y provocar amenazas de represalias y contrarrepresalias y, posiblemente, una guerra comercial.¹²² En un sistema de autoayuda ilimitado, cabe prever que los países se sentirán renuentes a celebrar un acuerdo o a contraer compromisos de gran alcance.¹²³

¹²¹ Hippler Bello dice, refiriéndose a la OMC: "Cuando un grupo especial establecido en virtud del Entendimiento relativo a la solución de diferencias de la OMC dicta una resolución en contra de un Miembro, no hay posibilidad de reclusión, ordenanza judicial, daños y perjuicios o acción policial. La OMC no tiene cárceles, ni garantes de cauciones, ni cascos azules, ni bastones o gases lacrimógenos" (1996: 417).

¹²² El peligro de que estalle una guerra comercial puede ser incluido por los signatarios en su factor de descuento subjetivo.

¹²³ Véase el gráfico 4 *supra*. Para los países pequeños, un sistema de justicia autoadministrada hará bajar la curva S-E (por carecer de capacidad para exigir el cumplimiento) y además hará que la curva H&R se desplace hacia la izquierda, con lo que el espacio del contrato se reduce significativamente.

i) Normas para exigir el cumplimiento y para la solución de diferencias en los acuerdos comerciales

Conscientes de las enormes desventajas que tiene un sistema de justicia totalmente autoadministrada, los signatarios de un acuerdo comercial por lo común convienen en atenerse a un conjunto básico de normas de exigencia del cumplimiento y procedimientos de solución de diferencias. Esas normas prescriben el comportamiento apropiado en caso de discrepancias sobre los temas abarcados por el acuerdo.¹²⁴

Las normas codificadas de exigencia del cumplimiento y solución de diferencias pueden producir resultados mucho mejores que un sistema de exigencia totalmente autoadministrado:

- en primer lugar, cuando se establecen mecanismos, procedimientos y plazos concretos, se codifican las normas de exigibilidad (visibilidad, verificabilidad y cuantificabilidad).¹²⁵ Un sistema basado en normas crea previsibilidad y estabilidad y genera confianza en el sistema;
- en segundo lugar, los miembros de un acuerdo comercial pueden convenir en reforzar la capacidad de aplicación de los Estados más débiles formulando normas de aplicación colectiva o multilateral. En lugar de dejar a un país pequeño librado a sus propios medios para tomar represalias contra un Miembro infractor, también pueden participar los signatarios afectados dispuestos a intervenir (pero no a litigar) e incluso todos los signatarios (véanse Maggi, 1999; Bagwell y otros, 2007)¹²⁶;
- por último, la existencia de normas de aplicación mutuamente acordadas puede impulsar a los signatarios a cambiar su régimen de exigencia del cumplimiento por mecanismos más benevolentes y menos conflictivos. Ejemplos de ello son el reemplazo de una estrategia de aplicación inexorable por un régimen de sanciones proporcionales o la posibilidad de mecanismos que permitan renunciar al tratado en épocas de graves crisis internas.¹²⁷ Otra opción es la adopción de instrumentos de exigencia del cumplimiento que restringen menos el comercio, como la compensación mediante liberalización arancelaria o cargas monetarias.

Por todos estos motivos, las normas de exigencia del cumplimiento y solución de diferencias pueden generar mayores niveles de confianza en el sistema por parte de todos los signatarios, tanto pequeños como grandes. Las normas aceptadas de común acuerdo y codificadas pueden aumentar la capacidad del sistema para exigir el cumplimiento (desplazamiento de la curva *S-E* hacia arriba en los gráficos 3 y 4) y aumentar la posibilidad de hacer cumplir el tratado, porque las deserciones se descubren, se prueban y se sancionan más fácilmente (desplazamiento de la curva *H&R* hacia la derecha). Esto reducirá las posibilidades de que haya deserciones oportunistas y dará por resultado compromisos más amplios *ex ante* de liberalización comercial por parte de los miembros del acuerdo.

¹²⁴ Los artículos XXII y XXIII del GATT, titulados "Consultas" y "Anulación o menoscabo", respectivamente, son ejemplos de normas de exigencia del cumplimiento y solución de diferencias.

¹²⁵ En otras palabras, las normas de exigencia del cumplimiento y solución de diferencias establecen el denominador común para las partes contratantes de *cuáles* son exactamente los actos sancionables, *cómo* se pueden descubrir y distinguir de la conducta lícita, *cuál* será la base para calcular la indemnización, etc.

¹²⁶ Maggi (1999) ilustra las mayores ventajas de la aplicación multilateral respecto de la aplicación bilateral con un modelo sencillo. Tres países celebran un acuerdo comercial. Cada país exporta una sola mercancía única a cada interlocutor comercial. También importa dos mercancías únicas, una de cada uno de los otros países. Sin embargo, hay una asimetría circular en el comercio. Cada país importa de un interlocutor comercial sustancialmente más que lo que exporta a ese mercado. Por ejemplo, el país *A* recibe la mayor parte de sus importaciones de *B*, pero exporta principalmente a *C*. En un sistema de aplicación bilateral, *A* no puede reaccionar contra el desertor *C*, porque sus importaciones no le dan poder suficiente para causarle perjuicios económicos aumentando los aranceles como represalia. En cambio, en un sistema multilateral de aplicación, todos los países castigarán al desertor. Por lo tanto, el país *C* no se atreve a hacer trampa contra *A* porque sabe que *B* lo sancionará aumentando los aranceles contra su producto.

¹²⁷ Muchos autores sostienen que, tratándose de juegos repetidos, una estrategia de ojo por ojo es muy superior a una respuesta inexorable (por ejemplo, Axelrod, 1984; Keohane, 1984; Oye, 1986). En el caso de acuerdos comerciales, esto ha sido demostrado, entre otros, por Sykes (1991), Downs y Rocke (1995) y Ethier (2001). Para un análisis de las cláusulas liberatorias como válvulas de seguridad en los acuerdos comerciales, véase la subsección 4 *supra*. Se ha dicho que las sanciones proporcionales y los mecanismos que permiten abandonar el tratado aumentan la estabilidad del acuerdo, así como el compromiso inicial de liberalización (por ejemplo, Rosendorff, 2005; Rosendorff y Milner, 2001; y Herzog, 2004).

ii) La función de las instituciones de solución de diferencias en los acuerdos comerciales

Con el transcurso del tiempo, un régimen de autoaplicación basado en normas que depende únicamente de la letra de ley y la benevolencia de los miembros puede llegar a ser bastante difícil de administrar, sobre todo cuando el acuerdo comercial se vuelve más complejo. La adhesión de más países y de países más diferentes, la inclusión de más ramas de producción, los nuevos campos de cooperación (como las normas ambientales o los derechos de propiedad intelectual) y la superposición cada vez mayor con otros regímenes internacionales obligarán a incluir normas y excepciones más complicadas y de mayor alcance. Una mayor complejidad puede producir más ambigüedades en los contratos y más casos de divulgación de información privada.¹²⁸

Si ello es cierto, es muy probable que tarde o temprano haya desacuerdos y diferencias comerciales. Como se indica en la subsección 1 b) *supra*, la información asimétrica hace que a la parte que causa el perjuicio le resulte más fácil actuar de manera oportunista, porque la parte afectada tiene dificultades para detectar la infracción y demostrar la magnitud del daño sufrido. El hecho de que el contrato sea incompleto – incluida la existencia de ambigüedades o escapatorias – hace que para la parte afectada sea mucho más difícil invocar una cláusula específica del acuerdo para demostrar que sus sospechas son fundadas. Las partes contratantes deberían negociar la forma correcta de encarar acontecimientos imprevistos. Como esta negociación tiene lugar *ex post facto* y como se trata de evitar un proceso de renegociación más amplio, esas situaciones suelen ser difíciles de resolver sin ayuda externa. En síntesis, la complejidad del contrato puede obstaculizar la exigibilidad de un acuerdo comercial sin dificultades ni tirantez. Esto puede inducir a las partes contratantes a conferir atribuciones e independencia a un órgano oficial de solución de diferencias para abordar esas cuestiones dentro de ciertos límites (Thompson y Snidal, 2005).

En la subsección 1 *supra* se ha demostrado por qué las instituciones formales tienen importancia. Se ha demostrado que una organización formal puede asumir papeles importantes relacionados con la solución de diferencias, una vez que se tienen en cuenta las imperfecciones reales del mercado, como la asimetría de la información o la incertidumbre acerca del futuro. Las funciones de esa organización pueden incluir la vigilancia y la difusión de información, la conciliación, el arbitraje y el cálculo de daños, la reunión de información y la solución de diferencias. Tomando a la OMC como ejemplo, en el recuadro 11 se muestra que, al cumplir sus funciones, el mecanismo de solución de diferencias aumenta la exigibilidad¹²⁹, pero no tiene ninguna influencia en la capacidad de la parte afectada de exigir el cumplimiento.¹³⁰ Por lo tanto, la “autoaplicación” sigue siendo una premisa básica de prácticamente todo acuerdo comercial. La solución real de las diferencias queda en manos de los signatarios y en última instancia depende de la voluntad de cooperar del infractor y/o de la capacidad de todos los Miembros de sancionar a la parte infractora.

¹²⁸ Un acuerdo más complejo hace que sea más difícil (y más costoso) para los signatarios prever y definir futuras eventualidades, instrumentos comerciales y ámbitos de desacuerdo. Cuanto más influye un acuerdo comercial en las medidas internas (a diferencia de las que se toman en la frontera), tanto más difícil será para los signatarios descubrir, probar y calcular las infracciones del acuerdo.

¹²⁹ Al asumir su función de difundir información, el mecanismo de solución de diferencias aumenta las posibilidades de que se descubra una infracción (visibilidad). Como intermediario imparcial y encargado de reunir información, dirimir asuntos y arbitrar, el mecanismo ayuda a determinar qué actos pueden ser realmente sancionados de conformidad con las disposiciones del acuerdo y ayuda a encontrar una solución (verificabilidad). Por último, cuando arbitra y calcula el daño, asegura una mejor cuantificabilidad.

¹³⁰ El OSD (y, más concretamente, los grupos especiales de solución de diferencias y el Órgano de Apelación, que le prestan asistencia en el cumplimiento de sus funciones) proporciona a los Miembros resoluciones sobre la cuestión de si determinadas medidas constituyen infracciones del Acuerdo sobre la OMC y, si es aplicable, recomienda que los Miembros en cuestión pongan esas medidas en conformidad; en última instancia, los árbitros deciden el alcance de las medidas correctivas en caso de incumplimiento. Sin embargo, no hay nada equivalente a un órgano ejecutivo nacional que pueda poner en vigor un veredicto. Por lo tanto, con la terminología que se utilizó antes, la institución no puede asegurar una aplicación judicial-policial; sólo puede mejorar la visibilidad, la verificabilidad y la cuantificabilidad.

Recuadro 11: Funciones del mecanismo de solución de diferencias de la OMC

El mecanismo de solución de diferencias de la OMC es el instrumento con que cuenta la institución para resolver diferencias. En primera instancia, se prevé la celebración de consultas y la negociación de un arreglo antes de recurrir al litigio. En la etapa siguiente, la parte reclamante solicita el establecimiento de un grupo especial de solución de diferencias, indicando la medida impugnada y la disposición del derecho de la OMC que se ha infringido con esa medida. Las partes presentan argumentos y pruebas. Teniendo en cuenta las comunicaciones de las partes, el grupo especial determina los hechos pertinentes del caso relacionados con la medida en cuestión. Tiene derecho a recoger información para determinar la índole, el funcionamiento y los efectos de dicha medida. El grupo especial también evalúa la aplicabilidad de las disposiciones jurídicas invocadas por las partes, interpreta esas disposiciones y las aplica a los hechos del caso para determinar si la medida impugnada es incompatible con el Acuerdo de la OMC. Cuando se ha producido una infracción o cuando se han anulado o menoscabado los beneficios comerciales derivados de los Acuerdos de la OMC, el Miembro de que se trate debe poner la medida en cuestión en conformidad con el derecho de la OMC. Si ese Miembro no cumple plenamente esta obligación dentro de un período razonable, y si la parte agraviada no recibe una compensación o no considera apropiada la que recibe, el grupo especial puede imponer, previa aprobación del OSD, contramedidas equivalentes al grado de daño económico o a la pérdida de beneficios comerciales causada. Por último, su función de depósito de información implica que el mecanismo de solución de diferencias vigila el cumplimiento y mantiene registros oficiales sobre las diferencias y su solución. En el ESD, esas funciones se tratan de la siguiente manera:

Foro central de solución de diferencias: El ESD es aplicable a todos los acuerdos abarcados (párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC y artículo 1 del ESD). Además, en virtud del artículo 23 del ESD, el mecanismo de solución de diferencias de la OMC tiene primacía sobre otros foros externos en lo que se refiere a la resolución de diferencias con arreglo a los Acuerdos de la OMC y el cumplimiento del derecho de la OMC.

Consultas: El mecanismo actúa como “intermediario imparcial” entre los Miembros de la OMC que son partes en una diferencia. El artículo 4 del ESD exige que las partes celebren consultas antes de que pueda iniciarse un litigio. El propósito de las consultas es llegar a una solución mutuamente aceptable de la diferencia. Además, el ESD ofrece otras formas de solución de diferencias, como la conciliación, la mediación y los buenos oficios del Director General. El mandato correspondiente figura en el artículo 5 del ESD. El párrafo 1 de ese artículo dice que los procedimientos de conciliación y mediación son voluntarios. Asimismo, en el párrafo 7 del artículo 3 del ESD se estipula que “el objetivo del mecanismo de solución de diferencias es hallar una solución positiva a las diferencias”. En realidad, en muchas ocasiones, las partes en las diferencias han recurrido al mecanismo para superar su desacuerdo antes de que el OSD adopte una resolución definitiva (véase la sección D.3 b)).

Reunión de información y de pruebas: Los artículos 11 y 13 del ESD exigen que los grupos especiales hagan una evaluación objetiva del asunto que se les haya sometido, que incluya una evaluación de los hechos. En el artículo 12 y en los Procedimientos de Trabajo que figuran en el apéndice 3 del ESD se especifican los procedimientos que han de seguir los grupos especiales (a menos que se decida otra cosa), incluidos los plazos para la presentación de las comunicaciones escritas de las partes. Además de obtener información o aclaraciones adicionales, los grupos especiales pueden formular preguntas a las partes y pedirles explicaciones en cualquier momento. Asimismo, sobre la base del artículo 13 del ESD (titulado “Derecho a recabar información”), los grupos especiales de solución de diferencias pueden recabar información de cualquier fuente pertinente y pueden consultar a expertos para obtener su opinión sobre determinados aspectos de la cuestión (párrafo 2 del artículo 13 del ESD). Es importante señalar en virtud del párrafo 6 del artículo 17 del ESD, el Órgano de Apelación no tiene permitido reunir nueva información sobre los hechos (“La apelación

tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del grupo especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste.”) Además, el mecanismo de solución de diferencias sólo se puede ocupar de los asuntos que le someten los Miembros de la OMC. Los grupos especiales no tienen atribuciones inquisitorias análogas a las de un fiscal o procurador general que actúa *ex officio*. Además, a diferencia de ciertos tribunales internacionales, los grupos especiales y el Órgano de Apelación no pueden emitir opiniones consultivas.

Resolución: El artículo 11 del ESD exige que los grupos especiales de solución de diferencias hagan una evaluación objetiva del asunto que se les haya sometido en lo que respecta a los hechos, a la aplicabilidad de los Acuerdos abarcados de la OMC que sean pertinentes a las medidas de que se trate, y a la conformidad de éstas con dichos Acuerdos.

Arbitraje y cuantificación de los daños y perjuicios: Los párrafos 6 y 7 del artículo 22 del ESD autorizan a los árbitros a determinar el grado de daño económico y la pérdida de beneficios comerciales que haya sufrido la parte agraviada y a determinar, con arreglo al párrafo 3 del artículo 22 del ESD, en qué sectores comerciales, además de aquellos en los que haya ocurrido la infracción, y con arreglo a qué acuerdos, se justifican las medidas de retorsión. Hasta ahora ha habido 16 casos (en siete diferencias) en los que, después de presentada la solicitud de autorización de contramedidas, los árbitros han ordenado el pago de daños y perjuicios.

Difusión de información, seguimiento y vigilancia: El párrafo 2 del artículo 2 del ESD dispone que el OSD “informará a los correspondientes Consejos y Comités de la OMC sobre lo que acontezca en las diferencias relacionadas con disposiciones de los respectivos acuerdos abarcados”. El artículo 21 del ESD, titulado “Vigilancia de la aplicación de las recomendaciones y resoluciones”, obliga al OSD a hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas.¹³¹ Se incluyen los casos en que se ha otorgado compensación o se han suspendido concesiones u otras obligaciones pero no se han aplicado las recomendaciones de poner una medida en conformidad con los acuerdos abarcados (párrafo 8 del artículo 22 del ESD).

6. TRANSPARENCIA

a) ¿Por qué es necesaria la transparencia?

La teoría convencional de la cooperación en el comercio internacional tiene poco que decir acerca de la transparencia en los acuerdos comerciales porque da por sentado que los interlocutores comerciales disponen de información perfecta. Esto equivale a suponer que no hay costos (de transacción) para adquirir o procesar información. Éste es un supuesto comprensible para simplificar la cuestión, dado que el principal tema del análisis es la ineficiencia que se crea cuando los países adoptan un comportamiento estratégico para modificar la relación de intercambio en su provecho.

En la sección anterior sobre las instituciones se ha examinado el problema que plantea la información imperfecta. La información imperfecta significa que tiene que haber algún costo para adquirir información y que, por lo tanto, es posible que las partes no estén totalmente informadas o que tengan información diferente sobre cuestiones que pueden tener consecuencias económicas importantes para ellas. Hay motivos muy concretos para creer que el problema de la información imperfecta es grave en el caso de los acuerdos comerciales.

En primer lugar, en los acuerdos comerciales intervienen gobiernos que contraen compromisos muy detallados sobre aranceles y otras disposiciones que se refieren a miles de productos. Sería difícil

¹³¹ De ser necesario, los miembros pueden obtener un plazo razonable para la aplicación. Además, se puede pedir a los grupos especiales sobre el cumplimiento y al Órgano de Apelación que determinen si se han aplicado plenamente las resoluciones y recomendaciones del OSD.

mantenerse al tanto de todos esos compromisos si no figurasen en listas. Además, las negociaciones que dan por resultado esas listas suelen ser confidenciales. Sin embargo, cuando terminan las negociaciones, la información es un bien público que, sin mayores costos, los gobiernos pueden poner a disposición de quienes pueden sacar provecho directo de ella -los importadores, exportadores, etc.- pero que no fueron partes en las negociaciones.

En segundo término, las partes deben cumplir las obligaciones contraídas en el acuerdo comercial. Dada la naturaleza recíproca de la liberalización, una parte tendrá por lo tanto un interés legítimo en asegurar que su interlocutor cumpla sus obligaciones. A medida que el número de las partes en el acuerdo aumenta, rápidamente puede llegar a ser muy costoso para un país observar por sí mismo si todos sus asociados cumplen sus respectivos compromisos respecto de distintas medidas y productos. Puede ser más económico exigir que cada país informe a todos sus interlocutores comerciales sobre el estado del cumplimiento de esas obligaciones.

En tercer lugar, la necesidad de preservar o asegurar las ventajas del acceso a los mercados requiere que los países contraigan compromisos sobre reglamentaciones internas que incluyen, entre otras cosas, normas, reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias y otras similares, que tienen objetivos no comerciales pero cuya aplicación puede repercutir en el comercio. Puede no ser siempre fácil distinguir entre reglamentaciones bien intencionadas que solamente tienen un efecto perjudicial no deseado en las importaciones, y medidas que son instrumentos de proteccionismo oculto. Como se señala en la sección anterior sobre la exigencia del cumplimiento, la ambigüedad propia de esas situaciones a veces puede conducir a la solución de diferencias. La transparencia de las reglamentaciones y del proceso de regulación puede ayudar a eliminar esa ambigüedad y así evitar procedimientos costosos de solución de diferencias en situaciones en que realmente no se necesitan.

La transparencia tiene también otro aspecto que se refiere a la institución (organización) que, a causa de los costos de transacción y la información imperfecta, se ha establecido para ayudar a los miembros a aplicar mejor las normas de los acuerdos comerciales. Esta transparencia institucional tiene dos facetas. Una es la transparencia interna, que significa asegurar que el proceso de adopción de decisiones sea lo más abierto posible para todos los miembros. Los miembros de la institución no necesitan tener el mismo acceso a los recursos financieros y humanos. Aunque no es posible eliminar totalmente esas diferencias, hay algunos que tienen características de bienes públicos y pueden distribuirse, a un costo bajo, de manera que mejore significativamente la calidad del proceso de adopción de decisiones. La segunda faceta es la transparencia externa, que se relaciona con la medida en que la institución está abierta al público.

La transparencia ayuda a alcanzar dos objetivos. El primero es un mejor cumplimiento por las partes de los compromisos que han contraído en virtud del acuerdo comercial. Al centrar la atención en las partes se asegura que éstas mantengan su disciplina. Segundo, más allá de las partes en el acuerdo, la transparencia debería ayudar a los agentes económicos privados a entender mejor el entorno en que actúan y permitirles tomar decisiones mejores. Los mercados funcionarán con más eficiencia si los agentes económicos disponen de mejor información.

b) La transparencia en la OMC

Prácticamente todos los Acuerdos de la OMC contienen disposiciones sobre transparencia. Aunque las normas sobre transparencia en un determinado Acuerdo de la OMC pueden referirse solamente al tipo específico de medidas contempladas en él, como las subvenciones o las medidas sanitarias y fitosanitarias, el efecto acumulativo de esas disposiciones es disminuir la opacidad del régimen comercial y del proceso de adopción de políticas comerciales de los Miembros. Las disposiciones sobre transparencia se pueden clasificar de distintas formas. En esta sección se sigue de cerca la clasificación de Wolfe (2003), que agrupa las disposiciones sobre transparencia de la siguiente manera: a) listas de aranceles y servicios que codifican los compromisos de los Miembros; b) Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales; c) publicación y notificación; d) transparencia interna, que significa la transparencia de la institución para sus Miembros (en particular los de recursos limitados y sin representación en Ginebra) y e) la transparencia externa para la

sociedad civil.¹³² Aunque Wolfe (2003) no se refiere a la vigilancia, ésta es una función prevista explícitamente en varios acuerdos de la OMC. Por lo tanto, también se examina el significado de la vigilancia, como está vinculada a la transparencia y cómo puede ayudar a reducir el número de diferencias.

i) Listas de concesiones

Aunque no se las caracteriza expresamente como mecanismos de transparencia, las listas de concesiones y las listas de compromisos específicos de los Miembros de la OMC son probablemente uno de los más valiosos de esos instrumentos. Las listas, que frecuentemente suman cientos o incluso miles de páginas, codifican con muchos detalles las obligaciones de cada Miembro de la OMC con respecto a los derechos de importación y las limitaciones del comercio de servicios que se han de aplicar a otros Miembros.

En el GATT de 1994, el artículo pertinente es el artículo II (Listas de concesiones) que aparece inmediatamente después de la cláusula NMF. En el caso de los productos no agropecuarios, la lista por lo común consiste en consolidaciones arancelarias pero, en el de los productos agropecuarios, la lista incluye también contingentes arancelarios, límites a las subvenciones a la exportación y ayuda interna. Se considera que las listas son parte integral del GATT.

El artículo XX (Listas de compromisos específicos) es la disposición correspondiente del AGCS. En las listas se indican los sectores de servicios a los que el Miembro de que se trate aplicará las obligaciones sobre el acceso a los mercados y el trato nacional previstos en el AGCS y las excepciones a esas obligaciones que desea mantener. Se indican los compromisos y limitaciones con respecto a los cuatro modos de suministro: suministro transfronterizo, consumo en el extranjero, presencia comercial y presencia de personas físicas. Las listas son consideradas parte integral del AGCS.

ii) Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales

En el Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech se estableció el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC). Su propósito es "coadyuvar a una mayor adhesión de todos los Miembros a las normas y disciplinas de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y, cuando proceda de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales, y a los compromisos contraídos en su marco, y, por ende, a un mejor funcionamiento del sistema multilateral del comercio, mediante la consecución de una mayor transparencia en las políticas y prácticas comerciales de los Miembros y una mejor comprensión de las mismas. En consecuencia, el mecanismo de examen permite hacer regularmente una apreciación y evaluación colectiva de toda la gama de políticas y prácticas comerciales de los distintos Miembros y de su repercusión en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio. No tiene, sin embargo, por finalidad servir de base ni para hacer cumplir obligaciones específicas contraídas en el marco de los Acuerdos, ni para los procedimientos de solución de diferencias, ni tampoco para imponer a los Miembros nuevos compromisos en materia de políticas". Este objetivo se ha de lograr mediante exámenes periódicos de las políticas y prácticas comerciales de los Miembros. Anteriormente, en 1988, se había establecido un mecanismo provisional de examen por homólogos de las políticas comerciales de los Miembros.

La frecuencia de los exámenes depende de la participación de los Miembros en el comercio mundial. Las cuatro entidades comerciantes más importantes deben ser objeto de examen cada dos años. Las 16 siguientes han de serlo cada cuatro años. Los demás Miembros son objeto de examen cada seis años y el intervalo puede ser más largo para los PMA. Cada examen se basa en un informe de la Secretaría y en una declaración del Miembro correspondiente. Todos los Miembros pueden hacer observaciones sobre el informe -lo cual pone de relieve la dimensión de transparencia del objetivo mencionado- o la declaración de política, lo cual crea la oportunidad de intercambiar opiniones. Luego, los informes se publican y se ponen a disposición del público en general.

¹³² En su clasificación, Wolfe (2003) incluye también la independencia respecto del poder ejecutivo de los gobiernos.

El Órgano de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC lleva a cabo la labor arriba descrita. Para cada examen se preparan dos documentos: uno es una declaración de política del Miembro cuyas políticas comerciales se examinan y el segundo es un informe detallado preparado por la Secretaría de la OMC bajo su responsabilidad. Este informe comprende capítulos detallados en los que se examinan las políticas y prácticas comerciales de cada Miembro y se describen las instituciones que formulan la política comercial y la situación macroeconómica del país. El informe de la Secretaría y la declaración de política del Miembro se publican después de la reunión de examen, junto con las minutas de la reunión y el texto de las observaciones recapitulativas que formula el Presidente del Órgano de Examen, al concluir la reunión.

El examen de las políticas, prácticas y medidas de los Miembros que lleva a cabo el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales permite ver cómo las políticas y disposiciones no abarcadas por las normas de la OMC pueden tener una gran influencia en el movimiento internacional de bienes, servicios, capitales y mano de obra, así como efectos equivalentes a las medidas sujetas a las disciplinas de la OMC, y también pueden menoscabar esas medidas. Mediante el examen de las políticas macroeconómicas y estructurales generales, se trata de ubicar la política comercial y relacionada con el comercio en un contexto normativo más amplio, a fin de evaluar mejor la coherencia de esas políticas para la consecución de sus objetivos.

La transparencia en el proceso de examen de las políticas comerciales abarca cuatro elementos fundamentales de política económica: primero, una clara descripción de la índole de las políticas y medidas; segundo, su justificación o sus objetivos; tercero, los costos de aplicación de esas políticas y medidas, expresados como gastos o como impuestos no recaudados y, por último, una evaluación económica de la eficacia de esas políticas y medidas (en relación con otras posibilidades viables) para lograr sus objetivos. Por consiguiente, el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales permite realizar periódicamente una apreciación colectiva y una evaluación económica de todas las políticas y prácticas comerciales de los Miembros, así como de su compatibilidad con los principios generales de no discriminación y previsibilidad que son fundamentales en la OMC, y su repercusión en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio.

iii) Obligaciones sobre publicación y notificación

El artículo X del GATT dispone que los Miembros publicarán toda la información sobre la aplicación de los reglamentos comerciales "rápidamente, a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos". La idea fundamental de la obligación de publicar información es que los demás Miembros de la OMC que puedan verse afectados por medidas estatales tengan una oportunidad razonable de recibir información acerca de esas medidas y de adaptar sus actividades o de tratar de que se modifiquen tales medidas.¹³³

Por su número, las disposiciones sobre notificación son el mecanismo de transparencia más común en los Acuerdos de la OMC. Se deben hacer notificaciones para poner en conocimiento de los demás Miembros la aprobación de nuevas leyes, o la adopción de nuevas medidas, o los progresos hechos en el cumplimiento de compromisos. Varios Acuerdos contienen también la obligación de publicar información sobre una determinada medida o establecer servicios de información, de modo que los Miembros sepan dónde pueden conseguir la información necesaria.

iv) Transparencia institucional (transparencia interna y externa)

La transparencia interna y externa tiene menos que ver con la aclaración de las disposiciones de acuerdos multilaterales que con el propósito de dar a conocer el proceso de adopción de decisiones en la institución u organización misma. El objetivo de la transparencia interna es lograr que las decisiones se adopten en la OMC de manera transparente y auténticamente inclusiva. Comprende los contactos de la OMC con sus Miembros más pequeños y más pobres, en particular los que no tienen misiones en la OMC en Ginebra (delegaciones sin representación permanente).

¹³³ Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos – Ropa interior*, página 22.

La transparencia externa se refiere a los esfuerzos de la OMC por establecer contacto con grupos de la sociedad civil y el público en general. Gran parte de esos esfuerzos consisten en suministrar documentos oficiales de la OMC, informes, comunicaciones de los Miembros de la OMC y estadísticas sobre el comercio. Otras actividades referentes a la transparencia externa consisten en dar a grupos de la sociedad civil acceso a reuniones pertinentes de la OMC, incluidas las Conferencias Ministeriales, y la organización de reuniones públicas para explicar mejor la institución y los Acuerdos de la OMC.

En la sección D figura un análisis detallado de la forma en que el GATT/OMC ha respondido a la necesidad de asegurar la transparencia interna y externa en sus relaciones con los Miembros y el público.

v) *Vigilancia*

Mientras que la transparencia es una obligación que tienen los Miembros para asegurar que las medidas comerciales que adoptan sean claras y fáciles de comprender, la vigilancia va más lejos. Implica vigilar el cumplimiento por los Miembros de las obligaciones que han asumido en virtud de los Acuerdos de la OMC. Casi siempre se trata de una actividad encomendada a la institución (y a sus órganos) más que a los Miembros.

Varios Acuerdos de la OMC contienen disposiciones explícitas sobre la vigilancia. En el Entendimiento relativo a la solución de diferencias (párrafo 6 del artículo 21) se exige al Órgano de Solución de Diferencias que someta a vigilancia la aplicación de las recomendaciones o resoluciones adoptadas. El artículo 26 del Acuerdo SMC dispone que el Comité sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias examinará las notificaciones de subvenciones de los Miembros en reuniones especiales que se celebrarán cada tres años. La función de vigilancia asignada al Comité de Salvaguardias en virtud del artículo 13 del Acuerdo sobre Salvaguardias parece tener un alcance más amplio. Pero esas funciones incluyen vigilar la aplicación del Acuerdo, examinar y supervisar la eliminación progresiva de las limitaciones voluntarias (véanse más detalles en la sección D del presente informe) y recibir y examinar todas las notificaciones sobre salvaguardias.

A pesar de que otros Acuerdos de la OMC no contienen disposiciones explícitas sobre la vigilancia, casi todos ellos establecen órganos que fundamentalmente desempeñan muchas de las funciones arriba descritas. El artículo 68 del Acuerdo sobre los ADPIC dispone que el Consejo de los ADPIC supervisará la aplicación del Acuerdo y, en particular, el cumplimiento por los Miembros de las obligaciones que les incumben en virtud del mismo. El Acuerdo sobre la Agricultura exige (en su artículo 18) que el Comité de Agricultura examine los progresos realizados en la aplicación de los compromisos negociados en el marco del programa de reforma de la Ronda Uruguay. Todo Miembro puede señalar a la atención del Comité cualquier medida que a su juicio debiera haber sido notificada por otro Miembro. El Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (según su artículo 15) examina anualmente la aplicación y funcionamiento del Acuerdo OTC. El Comité de Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio vigila el funcionamiento y aplicación del Acuerdo sobre las MIC (artículo 7). El Comité de Medidas Antidumping presenta informes semianuales o semestrales sobre las medidas antidumping adoptadas por los Miembros de la OMC en los seis meses precedentes.

La OMC cumple su función de vigilancia principalmente por conducto de los diversos comités u órganos establecidos en virtud de los Acuerdos de la OMC. La materia prima para esta función procede de las notificaciones, reclamaciones y solicitudes de celebración de consultas de los Miembros, así como de los informes preparados por la Secretaría. Por lo tanto, hay un vínculo importante entre la observancia de la transparencia por los Miembros, su capacidad de presentar puntualmente notificaciones correctas a los diversos órganos de la OMC y la calidad de la función de vigilancia de la OMC.

La existencia del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, en particular, ha motivado comparaciones con la actividad de supervisión llevada a cabo por el Fondo Monetario Internacional. Hay similitudes pero también diferencias importantes entre la función de supervisión del FMI y la función de vigilancia de la OMC. En cuanto a las diferencias, parece haber dos esenciales. En primer lugar, en su Convenio Constitutivo se ha dado al FMI el mandato expreso de supervisar los regímenes de

cambios (artículo IV, sección 3 del Convenio). Esta supervisión tiene dos aspectos interrelacionados: la supervisión de todo el sistema monetario internacional y, para cumplir esta función, la supervisión de “las políticas de tipos de cambio de los países miembros”. A pesar de que algunos órganos de la OMC pueden tener atribuciones de vigilancia (como el Órgano de Solución de Diferencias, el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias o el Comité de Salvaguardias), en los Acuerdos de la OMC no hay ninguna disposición sobre vigilancia que tengan un alcance tan amplio como el artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI.

En segundo lugar, el objetivo de la supervisión del Fondo es adoptar “principios específicos que sirvan de orientación a todos” los países miembros con respecto a sus políticas de tipos de cambio. Todos los informes del personal del Fondo en relación con el artículo IV incluyen recomendaciones sobre políticas que se presentan al Directorio del FMI para su examen. Las opiniones del Directorio después se resumen y transmiten a las autoridades nacionales, evidentemente con el propósito de influir en las políticas. En el caso de la OMC, hay restricciones bien explícitas sobre lo que se puede hacer con el producto de la transparencia. Como se ha señalado con respecto al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, se estipula expresamente que éste no ha de servir “de base ni para hacer cumplir obligaciones específicas ... ni para los procedimientos de solución de diferencias, ni tampoco para imponer a los Miembros nuevos compromisos en materia de políticas”.

Esto no quiere decir que la vigilancia ejercida por los órganos de la OMC, sumada a la observancia por parte de los Miembros de las disposiciones sobre transparencia de los Acuerdos de la OMC, no tenga un efecto igualmente eficaz. La transparencia que deben tener las medidas que adoptan los Miembros y, en general, sus regímenes comerciales, así como la certeza de que la institución está atenta a posibles infracciones, crean un poderoso incentivo para que los Miembros respeten sus compromisos. Eso aumenta el nivel de confianza en el valor de los compromisos contraídos por los Miembros.

También significa que hay menos infracciones deliberadas de los Acuerdos y, por lo tanto, se recurre con menos frecuencia a los procedimientos de solución de diferencias. Las diferencias innecesariamente frecuentes y el recurso al mecanismo de solución de diferencias son costosas para los Miembros de la OMC y para la propia institución porque absorben recursos y pueden dañar la reputación de la institución. La función de vigilancia de la OMC es útil en la medida en que reduce la frecuencia de esas diferencias entre los Miembros.

c) Disposiciones sobre la transparencia en los ACR

Las disposiciones sobre la transparencia en los ACR parecen tener muchos de los elementos del sistema multilateral de comercio. Los acuerdos comerciales bilaterales y regionales por lo común contienen listas de concesiones y obligaciones sobre notificación y publicación sobre una gran variedad de medidas comerciales y reglamentarias (véase la sección D, donde se trata con más detenimiento la cuestión de la transparencia en los ACR). La gran diferencia posiblemente sea la falta de un mecanismo de examen por homólogos, como el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC. Además, dado que el número de partes en esos acuerdos es considerablemente menor que en la OMC, la necesidad de transparencia interna es también menor. Salvo en los acuerdos más grandes de integración regional, como las CE y el TLCAN, no parece haber un esfuerzo equivalente para establecer contacto con grupos de la sociedad civil y el público en general mediante el suministro de documentos oficiales o la participación en reuniones.

7. CONCLUSIONES

El presente capítulo comenzó con dos preguntas: ¿cuáles son las normas que componen un acuerdo comercial? Además del establecimiento de normas, ¿por qué se crean instituciones?

En respuesta a la primera pregunta se han identificado cinco esferas en las que se adoptan normas. Las normas sobre liberación recíproca permiten que las partes en un acuerdo comercial reduzcan mutuamente el grado de protección a un nivel más bajo que el del resultado del dilema del prisionero. Las normas contra la elusión, como las relativas al trato nacional, impiden que las partes utilicen instrumentos de política interna para socavar el valor de las concesiones comerciales otorgadas a sus asociados. Las normas sobre medidas comerciales especiales permiten que las partes en un acuerdo suspendan temporalmente el cumplimiento de sus compromisos de liberalización cuando los productores nacionales se ven perjudicados. Las partes renuncian al proteccionismo a corto plazo a fin de alcanzar niveles más altos de liberalización. Las disposiciones para exigir el cumplimiento disuaden a las partes en un acuerdo de abandonar dicho acuerdo. Las normas sobre transparencia reducen el costo de adquirir información sobre las medidas y políticas de los interlocutores comerciales a fin de poder evaluar mejor el cumplimiento de las condiciones del acuerdo.

En respuesta a la segunda pregunta, cabe señalar que las instituciones se crean debido a la existencia de costos de transacción y de asimetrías en la información. Se crean porque los acuerdos comerciales pueden ser contratos incompletos y porque surge la necesidad de contar con un conciliador o intermediario imparcial. En muchos casos se suele conferir a esas instituciones un grado sustancial de autoridad y funciones importantes. Entre ellas está la de facilitar las negociaciones, divulgar información y solucionar diferencias relacionadas con el comercio internacional.

El análisis de las instituciones y normas de los acuerdos comerciales contenido en esta sección es principalmente un análisis conceptual o teórico. No obstante, es útil para evaluar las contribuciones que pueden hacer las normas y las instituciones en la esfera del comercio. En la última parte de este informe (sección D) se describe cómo han evolucionado esas normas y las instituciones mismas en el sistema multilateral de comercio y se destacan los principales logros del sistema y las dificultades que se han planteado con el transcurso del tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbott, K. y Snidal, D. (1998) 'Why States Act through Formal International Organizations', *The Journal of Conflict Resolution* 42, 1: 3-32.
- Aggarwal, V.K. y Dupont, C. (1999) 'Goods, Games and Institutions', *International Political Science Review* 20, 4: 393-409.
- Andersson, J., Bonaglia, F., Fukasaku K. y Lesser, C. (2005) 'Trade and Structural Adjustment Policies in Selected Developing Countries', *OECD Development Centre Working Paper* N° 245, DEV/DOC(2005)05, París: OCDE.
- Arrow, K.J. y Debreu, G. (1954) 'Existence of an equilibrium for a competitive economy', *Econometrica* 22, 3: 265-290.
- Axelrod, R. (1984) *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Nueva York: Basic Books.
- Bagwell, K. y Staiger, R.W. (1996) 'Reciprocal Trade Liberalization', *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* N° 5488, Cambridge, Massachusetts: NBER.
- (1997a) 'Multilateral tariff cooperation during the formation of Free Trade Areas', *International Economic Review* 38, 2: 291-319.
 - (1997b) 'Multilateral tariff cooperation during the formation of Customs Unions', *Journal of International Economics* 42: 91-123.
 - (1998) 'Will Preferential Agreements Undermine the Multilateral Trading System?', *The Economic Journal* 108, 449: 1162-1182.
 - (1999a) 'An Economic Theory of GATT', *American Economic Review* 89, 1: 215-248.
 - (1999b) 'Regionalism and Multilateral Tariff Cooperation', en J. Piggot y A. Woodland (comp.) *International Trade Policy and Pacific Rim*, Londres: MacMillan.
 - (2001) 'Domestic Policies, National Sovereignty, and International Economic Institutions', *Quarterly Journal of Economics* 116, 2: 519-562.
 - (2002) *The economics of the world trading system*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
 - (2004a) 'Backward Stealing and Forward Manipulation in the WTO', *NBER Working paper* N° 10420.
 - (2005a) 'Enforcement, Private Political Pressure and the GATT/WTO Escape Clause', *The Journal of Legal Studies* 34, 2: 471-513.
 - (2005b) 'Multilateral Trade Negotiations, Bilateral Opportunism and the Rules of GATT/WTO', *Journal of International Economics* 67: 268-294.
- Bagwell, K., Mavroidis, P.C. y Staiger, R.W. (2002) 'It's A Question of Market Access', *The American Journal of International Law* 96: 56-76.
- (2003) 'The Case for Auctioning Countermeasures in the WTO', *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* N° 9920, Cambridge, Massachusetts: NBER.
 - (2007) 'Auctioning Countermeasures in the WTO', *Journal of International Economics*, de próxima publicación.
- Baldwin, R. y Robert-Nicoud, F. (2005) 'Juggernaut Model - The Lego Version', mimeo, HEI.
- Baldwin, R.E. (1987) 'Multilateral Liberalisation', en J.M. Finger (comp.) *The Uruguay Round: A Handbook on the Multilateral Negotiations*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- (1994) *Toward an Integrated Europe*, Londres: CEPR.
 - (1995) 'A Domino Theory of Regionalism', en Richard Baldwin, P. Haaparanta y J. Kiander (comp.) *Expanding Membership of the EU*, Cambridge: Cambridge University Press, páginas 25-48.

- (2006) 'Multilateralising Regionalism: Spaghetti bowls as building bloc on the path to global free trade', *World Economy* 29, 11: 1451-1518.
- Baldwin, R.E. y Murray, T. (1977) 'MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits Under the GSP', *Economic Journal* 87: 30-46.
- Banco Mundial (2005) *Global Economic Prospects (Perspectivas económicas mundiales)*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barfield, C.E. (2001) *Free Trade, Sovereignty, Democracy. The Future of the World Trade Organization*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Barnett, M. y Finnemore, M. (2004) *Rules for the World*, Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Barton, J.H., Goldstein, J.L., Josling, T.E. y Steinberg, R.H. (2006) *The Evolution of the Trade Regime*, Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- Battigalli, P. y Maggi, G. (2002) 'Rigidity, Discretion, and the Costs of Writing Contracts', *American Economic Review* 92, 4: 798.
- Bawn, K. (1995) 'Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures', *American Political Science Review* 89: 62-73.
- Bhala, R. (1999) 'The Precedent Setters: *De Facto Stare Decisis* in WTO Adjudication' (segunda parte de una trilogía), *Journal of Transnational Law and Policy* 9: 1-151.
- Bhandari, J.S. y Sykes, A.O. (1998) *Economic Dimensions in International Law: Comparative and Empirical Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bown, C.P. (2002) 'The Economics of Trade Disputes, the GATT's Article XXIII, and the WTO's Dispute Settlement Understanding', *Economics and Politics* 14, 3: 283-322.
- (2004) 'Trade Policy Under the GATT/WTO: Empirical Evidence of the Equal Treatment Rule', *Canadian Journal of Economics* 37, 3: 678-720.
- Bütler, M. y Hauser, H. (2002) 'The WTO Dispute Settlement Mechanism: A First Assessment from an Economic Perspective', *Journal of Law, Economics & Organization* 16, 2: 503-33.
- Calvert, R. (1995) 'The Rational Choice Theory of Social Institutions', en Banks, J. y Hanushek, E. *Modern Political Economy*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, páginas 216-67.
- Caplin, A. y Krishna, K. (1988) 'Tariffs and the Most-Favoured-Nation Clause: A Game Theoretic Approach', *Seoul Journal of Economics* 1, 267-289.
- Carr, E.H. (1964) *The Twenty Years Crisis, 1919-1939*, Nueva York, Nueva York: Harper and Row.
- Chang, W. y Winters, A.L. (2001) 'How regional blocs affect excluded countries: the price effects of MERCOSUR', *American Economic Review* 92, 4: 889-904.
- Checkel, J. (comp.) (2007) *International Institutions and Socialization in Europe*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Checkel, J.T. (1998) 'The Constructivist Turn in International Relations Theory', *World Politics* 50, 2: 324-348.
- Choi, J.P. (1995) 'Optimal tariffs and the choice of technology: discriminatory tariffs vs. the "Most Favored Nation clause"', *Journal of International Economics* 39: 143-160.
- Coase, R.H. (1937) 'The Nature of the Firm', *Economica* 4, 16: 386-405.
- Cohen, M.D., March, J.G. y Olsen, J.P. (1972) 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25.
- Conconi, P. y Perroni, C. (2005) 'Special and Differential Trade Regimes', mimeo.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (1999) 'Quantifying the benefits obtained by developing countries from the Generalized System of Preferences', nota de la Secretaría de la UNCTAD UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.52, Ginebra: UNCTAD.

Copeland, B. (1990) 'Strategic Interaction among Nations: Negotiable and Non-Negotiable Trade Barriers', *Canadian Journal of Economics* 23, 1: 84-108.

Cossy, M. (2006) 'Determining "likeness" under the GATS: Squaring the Circle?', *Staff Working Paper* 2006-08, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

Cox, R. y Jacobson, H. (1973) *The Anatomy of Influence: Decision-making in International Organization*, New Haven, Nueva Jersey: Yale University Press.

Craswell, R. (1999) 'Contract Law: General Theories', en B. Bouckaert y G. de Geest, *Encyclopedia of Law and Economics*, Gante: Edward Elgar, Universidad de Gante, capítulo 4000, páginas 1-24.

Curzon, P.V. (1991) 'GATT's New Trade Policy Review Mechanism', *The World Economy* 14, 2: 227-238.

Cyert, R.M. y March, J.G. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Davey, W.J. (2001) 'Has the WTO Dispute Settlement System Exceeded Its Authority? A Consideration of Deference Shown by the System to Member Government Decisions and Its Use of Issue-Avoidance Techniques', *Journal of International Economic Law* 4, 1: 79-110.

Dixit, A. (1987) 'Strategic Aspects of Trade Policy', en T.F. Bewley *Advances in Economic Theory: Fifth World Congress*, Nueva York: Cambridge University Press, páginas 329-62.

Downs, G.W. y Rocke, D. (1995) *Optimal Imperfection? Institutions and Domestic Politics in International Relations*, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

Dunoff, J.L. y Trachtman, J.P. (1999) 'Economic Analysis of International Law', *Yale Journal of International Law* 24, 1: 1-59.

Ederington, J. (2001) 'International Coordination of Trade and Domestic Policies', *The American Economic Review* 91, 5: 1580-1593.

Ehring, L. (2002) 'De Facto Discrimination in World Trade Law: National and Most-Favoured-Nation Treatment - or Equal Treatment', *Journal of World Trade* 36, 5: 921-977.

Elsig, M. (2007) 'The World Trade Organization's Legitimacy Crisis: What Does The Beast Look Like?', *Journal of World Trade*, de próxima publicación.

Ethier, W.J. (1998) 'Regionalism in a Multilateral World', *Journal of Political Economy* 106: 1214-45.

— (2001) 'Punishments and Dispute Settlement in Trade Agreements', *Penn Institute for Economic Research (PIER) Working Paper* 01-021, Filadelfia, Pensilvania: University of Pennsylvania.

— (2004) 'Political Externalities, Non-discrimination, and a Multilateral World', *Review of International Economics* 12, 3: 303-320.

— (2006) 'Selling Protection for Sale', *PIER Working Paper* 06-14.

Falvey, R., Greenaway D. y Silva, J. (2006) 'Trade, Human Capital and Labour Market Adjustment', University of Nottingham Research Paper 2006/03, *Globalisation and Labour Markets Research Paper Series*.

Fearon, J.D. (1998) 'Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations', *Annual Review of Political Science* 1: 289-313.

Finger, J.M. (1979) 'Trade Liberalization: A Public Choice Perspective', en Amacher, Ryan C., Haberler, Gottfried, y Willet, Thomas D. (comp.) *Challenges to a Liberal International Economic Order*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

— (2005) 'A diplomat's economics: reciprocity in the Uruguay Round negotiations', *World Trade Review* 4, 1: 27-40.

Finger, J.M. y Nogues, J.J. (2005) *Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization: Fighting Fire with Fire*, Palgrave MacMillan.

Finger, J.M. y Schuler, P. (1995) 'Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge', *World Economy* 23, 4: 511-526.

Finger, J.M., Hall, H.K. y Nelson, D.R. (1982) 'The political economy of administered protection', *American Economic Review* 72, 3: 452-466.

Finnemore, M. (1996) *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press.

Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998) 'International Norm Dynamics and Political Change', *International Organization* 52, 4: 887-918.

— (2001) 'Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics', *Annual Review of Political Science* 4: 391-416.

Furusawa, T. (1999) 'The Optimal Penal Code vs. Infinite Nash Reversion in Trade Liberalization', *Review of International Economics* 7, 4: 673.

Gatsios, K. (1991) 'Preferential Tariffs and the "Most-Favoured-Nation" Principle: A Note', *Journal of International Economics* 28: 365-373.

Ghosh, M., Perroni, C. y Whalley, J. (2003) 'Developing-Country Benefits from MFN Relative to Regional/ Bilateral Trade Arrangements', *Review of International Economics* 11, 4: 712-728.

Glaser, C. (1995) 'Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help', *International Security* 19: 50-93.

Greenaway, D. y Kneller, R. (2004) 'Industry Differences in the Effect of Export Market Entry: Learning by Exporting?', *University of Nottingham Working Paper* N° 2004/33.

Greif, A., Milgrom, P. y Weingast, B.R. (1994) 'Merchant guilds', *Journal of Political Economy* 102: 745-76.

Grossman, G. (1990) 'Promoting new industrial activities: A survey of recent arguments and evidence', *OECD Economic Studies* N° 14, París: OCDE.

Grossman, G. y Helpman, E. (1995) 'The Politics of Free Trade Agreements', *American Economic Review* 85, 4: 667-690.

Grossman, G. y Maggi, G. (1997) 'Free Trade vs. Strategic Trade: A Peek into Pandora's Box', *NBER Working Paper* N° W621.

Gruber, L. (2000) *Ruling the World Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Hauser, H. y Roitinger, A. (2004) 'Two Perspectives on International Trade Agreements', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 64, 3: 641-58.

Hausman, R. y Rodrik, D. (2003) 'Economic development as self-discovery', *Journal of Development Economics* 72, 2: 603-633.

Hawkins, D.G., Lake, D., Nielson, D.L. y Tierney, M.J. (comp.) (2006) *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Herzing, M. (2004) *Essays on Uncertainty and Escape in Trade Agreements*, tesis presentada en la Universidad de Estocolmo, Estocolmo, Suecia.

Hippler Bello, J. (1996) 'The WTO Dispute Settlement Understanding: Less is More', *American Journal of International Law* 90, 3: 416-418.

Hoda, A. (2001) *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO: Procedures and Practices*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hoekman, B. y Kostecki, M. (2001) *The Political Economy of the World Trading System*, Nueva York, Nueva York: Oxford University Press.

- Horn, H. (2006) 'National Treatment in the GATT', *American Economic Review* 96, 1: 394-494.
- Horn, H. y Mavroidis, P. (2001) 'Economic and Legal Aspects of the Most-Favoured Nation Clause', *European Journal of Political Economy* 17, 2: 233-279.
- Horn, H., Maggi, G. y Staiger, R.W. (2005) 'The GATT/WTO as an Incomplete Contract and the Role of Dispute Settlement Procedures', mimeo.
- (2006) 'The GATT/WTO as an Incomplete Contract', *NBER Working Paper* N° W12745.
- Howse, R. (2002) 'From Politics to Technocracy - and Back Again: The Fate of the Multilateral Trading Regime', *The American Journal of International Law* 96:94-117.
- Hudec, R.E. (1990) *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Salem, Nuevo Hampshire: Butterworth Legal Publishers.
- Hungerford, T. (1991) 'GATT: A cooperative equilibrium in a non-cooperative trading regime?', *Journal of International Economics* 31, 3-4: 357-369.
- Hwang, H. y Mai, C.-C. (1991) 'Optimum Discriminatory Tariffs Under Oligopolistic competition', *Canadian Journal of Economics* 24, 3: 693-702.
- Irwin, D. (2002) *Free Trade Under Fire*, Oxford: Princeton University Press.
- Jackson, J. (1997) *The World Trading System-Law and Policy of International Economic Relations* (2ª edición), Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Johnson, H. (1960) 'The economic theory of customs union', *Pakistan Economic Journal* 10, 1: 14-32.
- (1965) 'An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions', *Journal of Political Economy* 73, 3: 256-283.
- Jones, K. (2004) 'The safeguards mess revisited: the fundamental problem', *World Trade Review* 3, 1: 83-91.
- Kaplow, L. y Shavell, S. (1996) 'Property Rules Versus Liability Rules: An Economic Analysis', *Harvard Law Review* 109, 4: 713-90.
- Karacaovali, B. y Limão N. (2005) 'The Clash of Liberalization: Preferential versus Multilateral Trade Liberalization in the European Union', *World Bank Policy Research Working Papers Series* N° 3493.
- Kemp, M.C. y Wan, H.Y., Jr. (1976) 'An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions', *Journal of International Economics* 6, 1: 95-98.
- (1986) 'The Comparison of Second-Best Equilibria: the Case of Customs Unions', *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Suplemento 5: 161-167.
- Keohane, R.O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- (1989) 'Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics', en Keohane R.O. (comp.) *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Colorado: Westview, páginas 1-20.
- Klimenko, M., Ramey, G. y Watson, J. (2002) 'Recurrent Trade Agreements and the Value of External Enforcement', mimeo.
- Knetter, M. y Prusa, T. (2003) 'Macroeconomic factors and antidumping filings: evidence from four countries', *Journal of International Economics* 61, 1: 1-17.
- Koremenos, B., Lipson, C. y Snidal, D. (2001) 'The Rational Design of International Institutions', *International Organization* 55, 4: 761-99.
- Kovenock, D. y Thursby, M. (1992) 'GATT dispute settlement and cooperation', *Economics and Politics* 4, 2: 151-170.
- Krasner, S.D. (1983) (comp.) *International Regimes*, Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

Kratochwil, F. y Ruggie, J.G. (1986) 'International Organization: A State of the Art on an Art of the State', *International Organization* 40, 4 (otoño): 753-775.

Krishna, K. y Kruger, A. (1995) 'Implementing free trade areas: rules of origin and hidden protection', en J. Levinsohn, A. Deardorff y R. Stern (comp.) *New Directions in Trade Theory*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Krishna, P. (1998) 'Regionalism and Multilateralism: A Political Economy Approach', *Quarterly Journal of Economics* 113: 227-252.

— (2003) 'Are regional trading partners "natural"?', *Journal of Political Economy* 111, 1: 202-226.

Krueger, A. (1997) 'Free trade agreements versus customs unions', *Journal of Development Economics* 54, 1: 169-187.

Krugman, P. (1991) 'The Move to Free Trade Zones', ponencia presentada en el simposio patrocinado por el Federal Reserve Bank de Kansas City "Policy Implications of Trade and Currency Zones", Jackson Hole, Wyoming, 22 a 24 de agosto, páginas 7-41.

Langhammer, R. y Sapir, A. (1987) *Economic Impact of Generalized Tariff Preferences*, Londres: Trade Policy Research Centre.

Lavergne, R.P. (1983) *The Political Economy of U.S. Tariffs*, Nueva York: Academic Press.

Lawrence, R.Z. (2003) *Crimes and Punishments? Retaliation under the WTO*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.

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

Levy, P. (1997) 'A Political-Economic Analysis of Free-Trade Agreements', *American Economic Review* 87, 4: 506-519.

Limão, N. (2002) 'Are preferential trade agreements with Non-trade Objectives a stumbling block for Multilateral liberalization?', University of Maryland, Center for international economics, *Working Paper* N° 02-02.

— (2006) 'Preferential Trade Agreements as Stumbling Blocks for Multilateral Trade liberalization: Evidence for the United State', *American Economic Review* 96, 3: 896-914.

Limão, N. y Venables, A.J. (2001) 'Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade', *World Bank Economic Review* 15, 3: 451-479.

Lipsey, R.G. (1957) 'The Theory of Customs Unions : Trade Diversion and Welfare', *Economica* 24, 1: 40-46.

— (1960) 'The theory of customs unions: a general survey', *Economic Journal* 70, 279: 496-513.

Ludema, R.D. (1991) 'International Trade Bargaining and the Most-Favoured-Nation Clause', *Economics and Politics* 3, 1: 1-20.

— (2001) 'Optimal international trade agreements and dispute settlement procedures', *European Journal of Political Economy* 17, 3: 355-376.

Ludema, R.D. y Mayda, A.M. (2005) 'Do countries free ride on MFN', *Discussion Paper* N° 5160, Centre for Economic Policy Research.

Lumsdaine, D.H. (1993) *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.

MacLeod, W.B. (2006) 'Reputations, Relationships and the Enforcement of Incomplete Contracts', *Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research (CESifo) Working Paper* N° 1730, Munich: CESifo.

Maggi, G. (1999) 'The role of multilateral institutions in international trade cooperation', *American Economic Review* 89, 1: 190-213.

- Maggi, G. y Rodriguez-Clare, A. (1998) 'The Value of Trade Agreements in the Presence of Political Pressures', *Journal of Political Economy* 106, 3: 574-601.
- (2007) A political-economy theory of trade agreements', mimeo.
- Marceau, G. y Trachtman, J.P. (2002) 'The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, and the General Agreement on Tariffs and Trade: A Map of the World Trade Organization Law of Domestic Regulation of Goods', *Journal of World Trade* 36, 5: 811-881.
- Maskin, E. y Tirole, J. (1999) 'Unforeseen Contingencies and Incomplete Contracts', *Review of Economic Studies* 66: 83-114.
- Maskus, K.E. (2000) *Intellectual Property Rights in the Global Economy*, Washington D.C.: Institute for International Economics (IIE).
- Masten, S. (1999) 'Contractual Choice', en Bouckaert, B. y De Geest, G. (comp.) *Encyclopaedia of Law and Economics*, Gante: Edward Elgar, Universidad de Gante, páginas 25-45 (capítulo 4100).
- Matsuyama, K. (1990) 'Perfect Equilibria in a Trade Liberalization Game', *American Economic Review* 80, 3: 480-492.
- Mattoo, A. y Subramanian, A. (1998) 'Regulatory Autonomy and Multilateral Disciplines: The Dilemma and a Possible Resolution', *Journal of International Economic Law* 1: 303-322.
- Matusz, S.J. y Tarr, D. (1999) 'Adjusting to Trade Policy Reform', *World Bank Policy Research Working Paper* N° 2142, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Mavroidis, P.C. (2000) 'Remedies in the WTO Legal System: Between a Rock and a Hard Place', *European Journal of International Law* 11, 4: 763.
- (2007) 'Trade in Goods, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, de próxima publicación.
- Mayer, W. (1981) 'Theoretical considerations on negotiated tariff adjustments', *Oxford Economic Papers* 33, 1: 135-153.
- McCall Smith, J. (2003) 'WTO dispute settlement: the politics of procedure in Appellate Body rulings', *World Trade Review* 2: 65-100.
- McLaren (2001) 'A theory of Insidious Regionalism', University of Virginia, mimeo.
- Mearsheimer, J.J. (1994) 'The False Promise of International Institutions', *International Security* 19, 3: 5-49.
- Melitz, M.J. (2005) 'When and how should infant industries be protected?', *Journal of International Economics* 66, 1: 177-196.
- Milgrom, P.R., North, D.C. y Weingast, B.R. (1990) 'The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fair', *Economics and Politics* 2, 1: 1-23.
- Morrow, J. (1994) 'The Forms of International Cooperation', *International Organization* 48: 387-424.
- Neven, D.J. (2001) 'How Should "Protection" Be Evaluated in Article III GATT Disputes?', *European Journal of Political Economy* 17: 421-444.
- North, D.C. (1990) 'Institutions, Institutional Change, and Economic Performance', Nueva York: Cambridge University Press.
- Olsen, J. (1997) 'European Challenges to the Nation State', en Steunenberg, B. y van Vught, F. (comp.) *Political Institutions and Public Policy*, Dordrecht, Países Bajos: Kluwer: 157-88.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2001) 'Regional Integration: Observed Trade and Other Economic Effects', Working Party of Trade Committee, TD/TC/WP(2001)19/Rev.1, París: OCDE.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (1994) *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos*, Ginebra: OMC.

- (1995) *El regionalismo y el sistema mundial de comercio*, Ginebra: OMC.
 - (2003) *Informe sobre el Comercio Mundial, 2003*, Ginebra: OMC.
 - (2004) *Informe sobre el Comercio Mundial, 2004: Análisis del vínculo entre el entorno normativo nacional y el comercio internacional*, Ginebra: OMC.
- Oye, K. (1986) *Cooperation under Anarchy*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Ozden, C. (2001) 'Trade Agreements Under Asymmetric Information and Efficiency Gains from WTO's Dispute Settlement Process', mimeo, Emory University.
- Pauwelyn, J. (2001) 'The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?', *American Journal of International Law* 95, 3: 535-78.
- Petersmann, E.-U. (1996) *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement*, Londres: Kluwer Law International.
- Piermartini, R. y Budetta, M. (2006) 'A Mapping of Regional Rules on Technical Barriers to Trade', ponencia presentada en el taller "Regional Rules and the Global Trading System", celebrado los días 26 y 27 de julio de 2006 en Washington D.C.
- Pomfret, R. (1997) *Unequal Trade: The Economics of Regional Trading Arrangements*, Nueva York: Basil Blackwell Ltd.
- Posner, R.A. (1988) *Economic Analysis of the Law*, Boston, Massachusetts: Little, Brown and Co.
- Powell, R. (1994) 'Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberalist Debate', *International Organization* 48, 2: 313-344.
- Puga, D. y Venables, A.J. (1998) 'Agglomeration and Economic Development: Import Substitution Vs. Trade Liberalization', *Centre for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Paper* N° 1782, Londres: CEPR.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Reinhardt, E. (2000) 'Aggressive Multilateralism: The Determinants of GATT/WTO Dispute Initiation, 1948-1998', mimeo.
- Rosendorff, B.P. (2005) 'Stability and Rigidity: Politics and Design of the WTO's Dispute Settlement Procedures', *American Political Science Review* 99, 3: 389-400.
- Rosendorff, B.P. y Milner, H.V. (2001) 'The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape', *International Organization* 55, 4: 829-857.
- Ruggie, J.G. (1983) 'International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order', en Krasner, S.D. (comp.) *International Regimes*, Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Saggi, K. (2004) 'Tariffs and the most favoured nation clause', *Journal of International Economics* 63, 2: 341-368.
- Schotter, A. (1981) *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Schuknecht, L. (1992) *Trade Protection in the European Community*, Reading: Harwood Academic Publishers.
- Schwartz, W.F. y Sykes, A.O. (1997) 'The Economics of the Most-Favoured Nation Clause', en J. Bhandari y A. Sykes (comp.) *Economic Dimensions in International Law*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- (2002) 'The Economic Structure of Renegotiation and Dispute Resolution in the WTO/GATT System', *Journal of Legal Studies* 31, 1: 179-204.
- Shavell, S. (1980) 'Damage Measures for Breach of Contract', *Bell Journal of Economics* 11, 2: 466-90.

- Simmons, B.A. y Martin, L.L. (2002) 'International Organizations and Institutions', en Carlsnaes, W., Risse, T. y Simmons, B.A. (comp.) *Handbook of International Relations*, Londres, Reino Unido: Sage.
- Staiger, R.W. (1995) 'International Rules and Institutions for Trade Policy', en Grossman, G. y Rogoff, K. (comp.) *Handbook of International Economics*, volumen III, Amsterdam: North Holland.
- (2004) 'Report on the International Trade Regime for the International Task Force on Global Public Goods', mimeo. Puede consultarse en <http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/41.pdf>. Consultado el 16 de marzo de 2007.
 - (2006) 'Review of Behind the Scenes at the WTO: the Real World of International Trade Negotiations: Lessons of Cancun', *Journal of Economic Literature* XLIV: 428-442.
- Staiger, R.W. y Tabellini, G. (1987) 'Discretionary Trade Policy and Excessive Protection', *American Economic Review* 77, 5: 823-837.
- Summers, L. (1991) 'Regionalism and the world trading system', ponencia presentada en el simposio patrocinado por el Federal Reserve Bank de Kansas City "Policy Implications of Trade and Currency Zones", Jackson Hole, Wyoming, 22 a 24 de agosto, páginas 295-302.
- Sykes, A.O. (1991) 'Protectionism as a "Safeguard": A Positive Analysis of the GATT "Escape Clause" With Normative Speculations', *University of Chicago Law Review* 58, 1: 255-305.
- (2000) 'The Remedy for Breach of Obligations under the Wto Dispute Settlement Understanding: Damages or Specific Performance?', en M. Bronckers y R. Quick (comp.) *New Directions in International Economic Law*, La Haya: Kluwer Law International, páginas 347-57.
- Teh, R., Prusa, T. F. y Budetta, M. (2007) 'Mapping trade remedy provisions in regional trade agreements', WTO Working Paper ERSD-2007-03, Ginebra: OMC.
- Tharakan, P.K.M. (1995) 'Political Economy and Contingent Protection', *Economic Journal* 105, 433: 1550-1564.
- Tharakan, P.K.M. y Waelbroeck, J. (1994) 'Antidumping and countervailing duty decisions in the EC and in the US: an experiment in comparative political economy', *European Economic Review* 38, 1: 171-193.
- Thompson, A. y Snidal, D. (2005) 'Guarding the Equilibrium: Regime Management in the WTO', ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., 1º a 4 de septiembre de 2005.
- Tirole, J. (1994) 'Incomplete Contracts: Where Do We Stand?', *Econometrica* 67, 4: 741-81.
- To, T. (1999) 'Dynamic and Discriminatory Import Policy', *Canadian Journal of Economics* 32, 4: 1057-1068.
- Tornell, A. (1991) 'Time Inconsistency of Protectionist Programs', *Quarterly Journal of Economics* 106, 3: 963-974.
- United States Committee on Finance (1973) 'The Most Favoured Nation', *Executive Branch GATT study* N° 9.
- Viner, J. (1924) 'The Most-Favoured-Nation Clause in American Commercial Treaties', *Journal of Political Economy* 32, 1: 101-129.
- (1931) 'Cost Curves and Supply Curves', *Zeitschrift für National Ökonomie* 3: 23-46.
 - (1936) 'Mr Keynes on the Causes of Unemployment', *Quarterly Journal of Economics*, 51: 147-67.
 - (1950) *The Theory of Customs Unions*, Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Williamson, O.E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York: The Free Press.
- (1979) 'Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations', *Journal of Law and Economics* 22: 233-61.

- (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, Nueva York: The Free Press.
- Wolfe, R. (2003) 'Regulatory transparency, developing countries and the WTO', *World Trade Review* 2, 2: 157-182.
- Wonnacott, P. y Lutz, M. (1989) 'Is there a case for free trade areas?', en J.J. Schott (comp.) *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington: Institute for International Economics.
- Young, O. (1994) *International Governance*, Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.