

## D SESENTA AÑOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO: LOGROS Y DESAFÍOS

En las secciones anteriores del presente informe se ha procurado entender por qué la cooperación internacional en cuestiones comerciales tiene sentido para los gobiernos y cómo dicha cooperación se traduce en instituciones y normas. Ahora nos concentraremos en los principales logros de la cooperación multilateral en materia de comercio en los seis últimos decenios y exploraremos algunos de los desafíos y cuestiones esenciales con los que tropieza actualmente el sistema. La sección comienza (en la subsección 1) con un breve recorrido histórico desde el nacimiento del GATT hasta el establecimiento de la OMC. La subsección 2 recoge los esfuerzos de los gobiernos a lo largo de los años con miras a reducir los aranceles y abordar las medidas no arancelarias. También trata brevemente de lo que puede decirse acerca de la relación entre la función del GATT/OMC en cuanto a reducción y consolidación de los aranceles y el crecimiento del comercio. La subsección 3 analiza la evolución de la solución de diferencias en el GATT/OMC, centrándose en la manera en que el sistema se ha desarrollado y desenvuelto en el curso de los seis últimos decenios. El tema de la subsección 4 es la participación de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio. Esta sección se ocupa del hecho de que las cuestiones relativas a los países en desarrollo están figurando cada vez más en el programa multilateral y de los desafíos sistémicos que entraña un conjunto de Miembros heterogéneos con necesidades, intereses y prioridades divergentes. La subsección 5 aborda el fenómeno del regionalismo y el modo como el sistema multilateral de comercio ha tratado de encarar las nuevas tendencias de la política comercial regional y bilateral. La subsección 6 trata de dos cuestiones de procedimiento que tienen consecuencias sistémicas de gran alcance y van a la esencia de las cuestiones de legitimidad que afectan a la OMC. Los temas en cuestión son los procedimientos de adopción de decisiones en la OMC y la relación entre la OMC y el mundo exterior, específicamente los protagonistas no estatales. Por último, la subsección 7 explora el complejo tema de lo que puede decirse acerca de cómo está estructurado el programa de la OMC y si existe alguna forma adecuada de establecer límites respecto de las esferas temáticas susceptibles de cooperación en el marco de la OMC.

### 1. DEL GATT A LA OMC: LA CREACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN

En los párrafos siguientes examinamos la historia del sistema de comercio en su transición del GATT a la OMC, con inclusión de las siete rondas de negociaciones comerciales anteriores a la Ronda Uruguay. Algunos de los temas principales planteados durante este período se abordarán después con más detalle.

Una mezcla de factores económicos y políticos condicionaron la evolución del sistema de comercio entre 1947 y 2007. Los seis decenios del GATT/OMC pueden dividirse a grandes rasgos en cuatro períodos. El primero es el período comprendido entre 1947 y 1963, cuando las Partes Contratantes comenzaron a acumular experiencia con las normas que habían adoptado y a establecer procedimientos para las negociaciones. En 1963, el sistema de comercio afrontaba dos desafíos específicos: por una lado, el modo de abordar las medidas no arancelarias; por otro, las preocupaciones de los países en desarrollo. Examinaremos la forma en que el GATT respondió a estos desafíos en el segundo período, entre 1963 y 1979. El tercer período, de 1980 a 1995, estuvo dominado por los intentos de iniciar una nueva ronda de negociaciones, luego por las negociaciones de la Ronda Uruguay y, finalmente, por el nacimiento de la OMC. El cuarto período se refiere a la vida de la OMC hasta el presente, marcada en particular por el inicio de la Ronda de Doha y de las negociaciones que hoy continúan.

#### a) El surgimiento de una Organización: El GATT entre 1947 y 1963

##### i) *Un parto difícil*

Los Estados Unidos se convirtieron en la principal potencia económica y política después de la Segunda Guerra Mundial. En contraste con los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos estaban ahora dispuestos a asumir una mayor responsabilidad en la tarea de erigir un nuevo sistema económico internacional. En lo que respecta a la política comercial internacional, los Estados Unidos querían

evitar a toda costa que estallara una nueva guerra proteccionista, como había sucedido en el decenio de 1930 (véase la sección B.1). El comercio era un componente esencial del plan de Bretton Woods.

Al igual que en el caso de las otras instituciones de Bretton Woods, las primeras negociaciones entre los Estados Unidos y el Gobierno británico acerca del diseño de un sistema comercial de posguerra ya habían comenzado en 1941 (Carta Atlántica). En estas negociaciones surgieron dos importantes discrepancias. En primer lugar, mientras que los estadounidenses favorecían la no discriminación sin excepciones, los británicos querían continuar con su sistema de trato preferencial para los países del Commonwealth (Low, 1993). En segundo lugar, en contraste con los Estados Unidos, el Reino Unido quería que se incluyeran normas que habrían permitido recurrir a obstáculos temporales a las importaciones. Al final, las dos partes convinieron en el marco de la propuesta de “Carta de una Organización Internacional de Comercio” que los sistemas de preferencias existentes en una fecha determinada fueran exceptuados de la regla general, pero que los miembros de la organización que se fundaría se comprometieran a no aumentar los márgenes existentes y a reducirlos a través de negociaciones, con el objetivo ulterior de eliminarlos totalmente (Kock, 1969:44), y que fuera posible aplicar restricciones al comercio en caso de dificultades de balanza de pagos.

Sobre la base de esta propuesta angloestadounidense el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas convocó una conferencia para establecer la Organización Internacional de Comercio (OIC). Dieciocho países se sumaron al Comité Preparatorio que celebró cuatro reuniones, de octubre de 1946 a marzo de 1948, para redactar la Carta de la OIC. La última reunión se celebró desde noviembre de 1947 hasta marzo de 1948 en La Habana<sup>1</sup> y la Carta de la Organización Internacional de Comercio (OIC) fue firmada por 53 países. La Carta de la OIC contenía 106 artículos y 16 anexos y no sólo abarcaba la política comercial, sino también acuerdos en materia de empleo y actividad económica, prácticas comerciales restrictivas y acuerdos intergubernamentales sobre productos básicos.

La Carta tropezó con una oposición mayoritaria en el Congreso estadounidense. Varios grupos empresariales en los Estados Unidos consideraban que la Carta estaba cargada de temas que sólo guardaban una relación indirecta con el comercio (por ejemplo, el empleo y las medidas antimonopolio). A otros les preocupaba que la Carta no confiriese una protección adecuada a la inversión extranjera (Ostry, 1997). A finales de 1950, el Presidente Truman decidió no someter la Carta de la OIC a la aprobación del Congreso. Si bien la gestación de la OIC no llegó a término, ello no representó la muerte del sistema multilateral de comercio.

El GATT surgió como producto colateral de las negociaciones en torno a la Carta de la OIC. Inicialmente, estaba concebido como un acuerdo temporal que regiría hasta la ratificación de la Carta de la OIC. Una vez que la Carta entrara en existencia, el GATT expiraría automáticamente. El carácter provisional del GATT también quedó reflejado en el hecho de que se denominó a los signatarios “partes contratantes” a fin de disipar cualquier preocupación en cuanto a que se hubiera establecido una organización internacional. El GATT fue firmado por 23 países<sup>2</sup> el 30 de octubre de 1947, durante una de las reuniones del Comité Preparatorio de la OIC celebrada en Ginebra, y entró en vigor el 1º de enero de 1948.

El GATT contenía principalmente las disposiciones de política comercial de la Carta de la OIC, con ajustes formales menores. El objetivo general del GATT era reducir los obstáculos al comercio, en especial los aranceles, y limitar el recurso a ciertos obstáculos al comercio, como los contingentes. Las partes negociadoras coincidieron en que sólo sería posible lograr reducciones arancelarias sustanciales si se incluían ciertas excepciones en la estructura de las normas comerciales. De ahí que en el GATT figuren varias cláusulas liberatorias y disposiciones sobre medidas especiales. Entre éstas figuran las medidas correctivas contra el dumping y las subvenciones (artículo VI), las excepciones relacionadas con la balanza de pagos (artículo XII) y las salvaguardias contra los aumentos bruscos de las importaciones (artículo

<sup>1</sup> Por este motivo la Carta de la OIC vino a conocerse ulteriormente como la Carta de La Habana.

<sup>2</sup> Australia, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilán, Checoslovaquia, Chile, China, Cuba, Estados Unidos, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Reino Unido, Rhodesia del Sur, Siria y Sudáfrica.

XIX). Una piedra angular del sistema del GATT era el principio de no discriminación o de la nación más favorecida (NMF). Una vez más, se permitieron varias excepciones a este principio, principalmente con el objeto de posibilitar la rápida reconstrucción de la Europa de posguerra y la continuación de los sistemas de preferencias existentes. En comparación con la Carta de la OIC, los compromisos del GATT eran menos vinculantes y la cobertura de temas era mucho más limitada. No obstante, su flexibilidad y su carácter más especializado facilitaron la adopción y ratificación del GATT.

### ii) *Un comienzo esperanzador: las Rondas de Ginebra, Annecy y Torquay*

La negociación conducente a la creación del GATT constituyó el primer paso hacia las reducciones arancelarias. En esta primera ronda de negociaciones comerciales multilaterales las partes contratantes concluyeron 123 acuerdos que abarcaban unas 15.000 partidas arancelarias y afectaban aproximadamente al 40 por ciento del comercio mundial ((véase la subsección 2 a i)). Resulta interesante señalar que las negociaciones arancelarias se habían llevado a cabo de forma bilateral y producto por producto.<sup>3</sup> Esto significaba que, antes de las negociaciones, los países establecerían listas de "peticiones" de concesiones arancelarias en relación con diversos productos y con cada interlocutor comercial. Las partes negociadoras intercambiarían posteriormente estas peticiones e intentarían responder a ellas con ofertas. Si un país accedía a reducir un arancel en una negociación con uno de sus interlocutores comerciales, la reducción arancelaria se extendería automáticamente a todas las demás partes en virtud de la cláusula NMF. No se dispone de datos adecuados para determinar el alcance preciso de las reducciones arancelarias. Sólo se dispone de un análisis detallado en relación con los Estados Unidos (véase la sección D 2 a) *infra*). No obstante, generalmente se reconoce que los Estados Unidos hicieron las concesiones arancelarias más generosas, lo que reflejaba su sólida situación económica y su nivel relativamente alto de protección arancelaria. El acceso mejorado al mercado de los Estados Unidos permitió a los países de Europa Occidental ampliar sus exportaciones y, a cambio, adquirir bienes de capital estadounidenses.

La segunda conferencia sobre los aranceles se celebró en Annecy en octubre de 1949 y tuvo como resultado la adhesión de 11 países. Las 23 partes contratantes iniciales no negociaron concesiones arancelarias entre sí, sino únicamente con los países en proceso de adhesión. En consecuencia, en las negociaciones sólo se obtuvieron concesiones arancelarias respecto de 5.000 partidas, lo que supuso una reducción moderada de los niveles arancelarios globales (ICITO, 1952). Otro impulso para el crecimiento del comercio mundial vino de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), que fue fundada en 1948 con el objetivo principal de ayudar a administrar el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Los miembros de la OECE decidieron poner en marcha un programa encaminado a eliminar progresivamente dentro de Europa los obstáculos al comercio, como las restricciones en materia de licencias, contingentes y cambio. El primer paso hacia la eliminación de los contingentes en 1949-1950 condujo a una vigorosa recuperación en el volumen de intercambios intraeuropeos, lo que contribuyó a despejar el camino para la creación de un Mercado Común unos años después (Irwin, 1994).

Todas las reducciones y consolidaciones arancelarias acordadas en Ginebra y Annecy debían expirar no más tarde del 1º de enero de 1951. En vista de que se aproximaba el plazo, las partes contratantes volvieron a reunirse en el otoño de 1950. Las partes contratantes comenzaron por decidir que cualquier renegociación de las concesiones arancelarias hechas en el curso de las rondas anteriores debería consolidarse en Torquay. Las nuevas listas arancelarias obtenidas mediante las negociaciones deberían extenderse entonces tres años más. Se realizaron negociaciones entre las partes contratantes existentes y entre éstas y seis países en proceso de adhesión, entre los que se destacaba la República Federal de Alemania. La Ronda de Torquay tuvo resultados impresionantes; las partes contratantes acordaron dejar intacta la gran mayoría de las concesiones hechas durante las Rondas de Ginebra y Annecy, e incluso decidieron añadir al acuerdo otras 8.700 partidas arancelarias (ICITO, 1952).

A pesar de estos resultados satisfactorios, los progresos en algunas negociaciones fueron decepcionantes. Los países del Commonwealth no estaban muy decididos a conceder reducciones arancelarias sustanciales

<sup>3</sup> El mismo principio se aplicó en posteriores rondas de negociaciones comerciales multilaterales.

porque esto habría reducido los márgenes de preferencia que se otorgaban unos a otros. Las disparidades en los niveles de los aranceles constituían otro problema. Varios países europeos con niveles arancelarios relativamente bajos consideraban que habían agotado su capacidad de negociación en las dos últimas rondas y no estaban en condiciones de hacer mayores ofertas para obtener nuevas concesiones de otros países. Por último, la decisión del Presidente Truman de no someter la Carta de la OIC a la consideración del Congreso también arrojó una sombra sobre las negociaciones de Torquay.

### iii) *Las cuestiones de desarrollo, el Período de Sesiones de Revisión, la Ronda de Ginebra y la Ronda Dillon*

Al confirmarse la defunción de la OIC, en 1954 las partes contratantes decidieron deliberar sobre el futuro a largo plazo del GATT. Por ese motivo, convocaron un período extraordinario de sesiones, el denominado Período de Sesiones de Revisión, en el que se llevaría a cabo una revisión del GATT. Una propuesta consistió en tratar una vez más de crear una organización internacional formal, que esta vez se denominaría Organización de Cooperación Comercial (OCC). Sin embargo, nuevamente el Congreso de los Estados Unidos declinó ratificar la carta de la OCC, y las partes contratantes tuvieron que conformarse con reformas menos ambiciosas. Los gobiernos participantes realizaron una revisión completa de las disposiciones del GATT y propusieron tres modificaciones básicas (Hudec, 1987). En primer lugar, se acordó reescribir el artículo XVIII, que contenía las excepciones que amparaban a las industrias incipientes. Se modificó la introducción del artículo XVIII para presentar las excepciones como parte de la política del GATT y no como casos de no aplicación de ésta. Se suprimió la disposición en virtud de la cual se otorgaba a algunos países afectados la facultad de veto ante el uso de excepciones y se flexibilizaron las normas relativas al uso de restricciones cuantitativas con fines de ayuda a las industrias incipientes. El segundo cambio importante se refería a la aplicación de restricciones cuantitativas por los países en desarrollo en momentos de dificultades en la balanza de pagos. Las partes contratantes acordaron establecer disposiciones más flexibles para los países en desarrollo que experimentaran crisis de balanza de pagos. La tercera modificación fue un nuevo intento de dar cabida a las necesidades especiales de los países en desarrollo. Se introdujo un nuevo artículo, XXVIIIbis, en el que se pedía a las partes contratantes que, al hacer cálculos de reciprocidad, tuvieran en cuenta "la necesidad de los países poco desarrollados de recurrir con más flexibilidad a la protección arancelaria". Esto significaba que el principio de reciprocidad plena no se aplicaba a los países en desarrollo.

A pesar del trato más favorable concedido a los países en desarrollo, su participación en el comercio mundial disminuyó (véanse los cuadros 4 y 5 del apéndice). Los países en desarrollo intentaron contrarrestar esta tendencia mediante políticas de sustitución de las importaciones y, posteriormente, de promoción de las exportaciones. Recurrieron cada vez más a restricciones por motivos de balanza de pagos. También les fue posible elevar sus aranceles, si era necesario, sin infringir las normas del GATT porque muy pocos países en desarrollo habían consolidado sus aranceles en las anteriores negociaciones. Si bien muchos países desarrollados se mostraron críticos con respecto a esta situación, que veían como una falta de verdaderas obligaciones en el GATT, reconocían al mismo tiempo que el éxito general del GATT dependía de su capacidad de tener en cuenta las necesidades y preocupaciones de los países en desarrollo. En el contexto de la Guerra Fría, las partes contratantes que eran países desarrollados estaban sumamente interesadas en evitar el fracaso del GATT a este respecto. La Unión Soviética insistía en la creación de una organización de comercio de alcance mundial dentro de las Naciones Unidas como alternativa al GATT.

Con este telón de fondo, 22 de las partes contratantes se reunieron en Ginebra para celebrar una cuarta ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Se hicieron nuevos progresos en la reducción y consolidación de aranceles. Alrededor de dos quintas partes del comercio internacional estaban ya consolidadas frente a la posibilidad de aumentos de los aranceles. A pesar de este resultado satisfactorio, persistían las preocupaciones acerca de la posición de los países en desarrollo en el sistema. En consecuencia, los Ministros de las partes contratantes del GATT decidieron encomendar a un grupo de expertos el análisis de las dificultades con que tropezaban los países en desarrollo para integrarse en el sistema mundial de comercio. El grupo de expertos resumió sus conclusiones en un informe titulado "Las tendencias del comercio internacional", que se publicó en octubre de 1958 y se conoció posteriormente como "Informe

Haberler".<sup>4</sup> Entre sus conclusiones, el informe dice: "Creemos que tiene algún fundamento el desasosiego que sienten los países de producción primaria en el sentido de que las normas y convenciones actuales acerca de las políticas comerciales son relativamente desfavorables para ellos".<sup>5</sup>

Además de la difícil interrogante sobre cuál sería la mejor forma de integrar a los países en desarrollo en el sistema mundial de comercio, el GATT tenía ante sí otro desafío cada vez mayor. Desde comienzos del decenio de 1950, seis países europeos (Bélgica, Luxemburgo, Francia, la República Federal de Alemania, Italia y los Países Bajos) habían hecho esfuerzos considerables por lograr una integración económica más profunda. Tras la creación satisfactoria de un mercado común para el carbón y el acero en 1951, los seis países adoptaron el Tratado de Roma en 1957, por el que se estableció la Comunidad Económica Europea. Desde el punto de vista del GATT, la interrogante consistía en cómo regular las relaciones comerciales entre los miembros de esta nueva unión aduanera y el resto de las partes contratantes. Se temía que un ajuste insatisfactorio socavara el sistema multilateral de comercio (ICITO, 1957).

El surgimiento de un fuerte movimiento hacia un mercado europeo integrado fue una de las principales fuerzas motrices de la quinta ronda de negociaciones comerciales multilaterales, que se inició en septiembre de 1960. Las negociaciones recibieron el nombre de Ronda Dillon, en honor del Subsecretario de Estado estadounidense Sr. Douglas Dillon, quien propuso las negociaciones. El principal objetivo en esta Ronda era transformar los aranceles de los seis miembros de la CEE en una lista arancelaria común que aplicarían los seis miembros en relación con terceros países. De conformidad con el artículo XXIV del GATT, el nuevo arancel exterior común no podía ser más elevado en promedio que los aranceles de cada uno de los seis países por separado. Cada vez que los miembros de la CEE quisieran apartarse de esta norma tendrían que ofrecer concesiones arancelarias sobre otras partidas como compensación. Las negociaciones registraron progresos satisfactorios, salvo en la esfera de la agricultura.

Hasta la Ronda Dillon, las negociaciones comerciales trataban casi exclusivamente de productos industriales. Las principales potencias económicas en el GATT – los Estados Unidos y la CEE – no estaban decididas a incluir la agricultura en las negociaciones, pues sus políticas agrícolas estaban concebidas para desvincular los precios internos de los mecanismos del mercado mundial. En las negociaciones de la Ronda Dillon, la CEE no quiso aceptar nuevas consolidaciones respecto de varios productos agropecuarios y adujo que, para la elaboración de la futura Política Agrícola Común (PAC), necesitaba tipos que no estuvieran sujetos a ese grado de determinación. Debido a lo delicado del tema, los seis miembros de la CEE aún no se habían puesto de acuerdo sobre un arancel exterior común aplicable a estos productos (Curtis y Vastine, 1971). Los Estados Unidos estaban muy preocupados por esta decisión porque hasta entonces habían gozado de derechos bajos o nulos en relación con estos productos agrícolas. Las diferencias entre las CE y los Estados Unidos llevaron las negociaciones al borde del fracaso, pero al final los Estados Unidos decidieron que la mayor integración del mercado europeo debería tener prioridad frente a algunos intereses estadounidenses en materia de exportaciones agrícolas.

La Ronda Dillon incluyó también negociaciones arancelarias en el sentido tradicional. Cuando se terminó la Ronda en julio de 1962, las partes contratantes habían hecho unas 4.000 concesiones arancelarias que representaban intercambios comerciales por valor de 4.900 millones de dólares. Otro resultado importante de las negociaciones fue el Acuerdo relativo a los textiles de algodón, que fue concertado como excepción a las disposiciones del Acuerdo General, y que permitía la negociación de restricciones contingentarias con los países exportadores de algodón.<sup>6</sup> Un resultado satisfactorio para los países en desarrollo fue el hecho de que los países desarrollados aceptaron la idea de que la entrada con franquicia arancelaria para los productos tropicales debería ser un objetivo prioritario, pero la Ronda Dillon aportó escasos avances a este respecto. En conjunto, la Ronda dejó entrever ya las dificultades que marcarían las rondas ulteriores, sobre todo en cuanto a la agricultura y la integración de los países en desarrollo en el sistema mundial de comercio.

<sup>4</sup> En honor del Profesor Gottfried Haberler, Presidente del grupo de eminentes economistas.

<sup>5</sup> GATT (1958: 11) Trends in International Trade. A Report by a Panel of Experts. Este sentimiento fue una de las fuerzas principales que condujeron a la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964.

<sup>6</sup> Este acuerdo duró hasta 1974, cuando entró en vigor el Acuerdo Multifibras.

## b) La consolidación del GATT: 1963-1986

### i) *La Ronda Kennedy: 1964-1967*

La insistencia en realizar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales a principios de los años sesenta vino de dos frentes. Después del resultado relativamente modesto de la Ronda Dillon, los países en desarrollo estaban deseosos de configurar el sistema de comercio de una manera que abriera para ellos nuevas oportunidades de exportación. La segunda fuerza motriz del lanzamiento de una nueva ronda provino de los Estados Unidos. En un mensaje especial al Congreso, el Presidente John F. Kennedy enumeró cinco desafíos que habían dejado obsoleta la anterior política comercial estadounidense.<sup>7</sup> De los cinco, se consideraba que el crecimiento y la constante integración del Mercado Común Europeo representaban la mayor amenaza para los intereses comerciales de los Estados Unidos. El volumen total de exportaciones estadounidenses a los países de la CEE que constituían el Mercado Común se cifraba en 3.550 millones de dólares, aproximadamente el 17 por ciento de las exportaciones totales de los Estados Unidos, con lo cual dichos países representaban para los Estados Unidos el segundo mercado de exportación en orden de importancia después del Canadá. Además, se preveía que otros países europeos se integraran al Mercado Común.

Los Estados Unidos no se oponían a la ampliación y la mayor integración del Mercado Común sino que, por el contrario, tenían dos importantes motivos para apoyar este proceso. En primer lugar, el aumento la cooperación económica y política entre países europeos, y especialmente entre Francia y Alemania, reduciría al mínimo el riesgo de una nueva guerra. En segundo lugar, el Gobierno estadounidense consideraba que la unificación de Europa Occidental constituía un baluarte eficaz frente a la expansión del comunismo. Sin embargo, los Estados Unidos también tenían intereses económicos en Europa y no deseaban quedar desplazados por un muro arancelario europeo. Además de esta razón económica para promover nuevas negociaciones multilaterales, el Presidente Kennedy consideró que una nueva ronda sería un paso importante a favor de la solidez y unidad de la Comunidad del Atlántico. La liberalización de los intercambios entre Europa Occidental y los Estados Unidos produciría una mayor coincidencia de intereses económicos y políticos y, por lo tanto, ayudaría también a combatir la expansión del comunismo.

Basándose en argumentos tanto económicos como políticos, el Presidente Kennedy logró convencer al Congreso de la necesidad de iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales. La facultad correspondiente fue establecida en la Ley de Expansión del Comercio de 1962, que dio al Presidente casi cinco años, hasta el 1º de julio de 1967, para lograr un acuerdo, y lo facultó para reducir los aranceles en un 50 por ciento, con exclusión de determinados productos. Todos los países comunistas o países bajo influencia comunista quedaban excluidos de toda concesión arancelaria. Si bien la Ley de Expansión del Comercio no estipulaba nada sobre el método de negociación, confería al Presidente diversas técnicas para negociar concesiones arancelarias. Esto significó que, en contraste con rondas anteriores, la negociación podía realizarse sobre la base de amplias categorías de productos, y no necesariamente partida por partida.

La Ronda Kennedy fue puesta en marcha en una reunión ministerial del GATT en mayo de 1963, pero las negociaciones no comenzaron oficialmente sino un año más tarde. Las partes negociadoras acordaron fijarse como objetivo una reducción arancelaria lineal y general del 50 por ciento, pero confirmaron que era posible prever excepciones a esa reducción del 50 por ciento. Dichas excepciones deberían mantenerse en un mínimo absoluto y "estar sujetas a la celebración de consultas y la exposición de los motivos".<sup>8</sup> La Ronda Kennedy puso varios nuevos temas sobre la mesa de negociación, entre ellos, la liberalización de los productos agrícolas, la inclusión de las medidas no arancelarias y el trato especial de los países en desarrollo. Otra novedad fue que los países negociaron con la CEE -ya no con países por separado- con respecto a su arancel exterior común. Desde el punto de vista de las negociaciones era

<sup>7</sup> Mensaje especial al Congreso sobre política de comercio exterior, 25 de enero de 1962. Documentos públicos del Presidente, 1962, páginas 68-77 (reproducido en Preeg (1970)). Los cinco factores eran: i) el crecimiento del Mercado Común Europeo; ii) la presión cada vez mayor sobre la posición de la balanza de pagos; iii) la necesidad de acelerar el crecimiento económico de los Estados Unidos; iv) la ofensiva de los países comunistas en materia de asistencia y comercio; y v) la necesidad de nuevos mercados para el Japón y los países en desarrollo.

<sup>8</sup> GATT, TN. 64/28, 21 de mayo de 1964.

importante el hecho que la CEE se había convertido en un prominente actor económico ya en el decenio de 1950, al punto que en la Ronda Kennedy los Estados Unidos la consideraron un interlocutor de fuerza comparable a la suya (Preeg, 1970: 262; Curtis y Vastine, 1971).

La Ronda Kennedy terminó en 1967. En la esfera de las reducciones arancelarias aplicables a los productos industriales se lograron resultados sustanciales, que equivalieron a una reducción media del 38 por ciento y abarcaron dos terceras partes de las importaciones industriales sujetas a aranceles de los países desarrollados, por un valor aproximado de 40.000 millones de dólares. No obstante, las reducciones arancelarias aplicables a los productos textiles se mantuvieron muy por debajo de las reducciones medias de los productos industriales. Con respecto a otros sectores y cuestiones (como los productos agrícolas, las restricciones cuantitativas, los impuestos internos), el resultado de las negociaciones fue escaso (Kock, 1969; UNCTAD, 1968).

Por vez primera las partes negociadoras llegaron a un acuerdo sobre la inclusión de los productos agrícolas como tema importante de negociación. En las rondas anteriores habían rehuído el tema de la agricultura. Al dar inicio a la Ronda Kennedy, los gobiernos habían reconocido que el comercio de productos agropecuarios presentaba distorsiones debido a políticas sumamente intervencionistas. La intención de abordar esta cuestión se vio frustrada por diferencias fundamentales entre los Estados Unidos y la CEE. Al final, la CEE consiguió mantener intacta en gran medida su Política Agrícola Común (PAC), pero su propuesta de concluir acuerdos mundiales sobre productos básicos aplicables a determinados productos agrícolas no arrojó resultados, con la única excepción de los cereales.

La Ronda Kennedy fue la primera que llegó más allá de los aranceles y abordó algunas medidas no arancelarias. Desde el principio las partes negociadoras mostraron cierta reticencia a "lanzarse a esta esfera tan nueva"<sup>9</sup> y, por consiguiente, los resultados fueron más bien modestos. Sólo se obtuvo un código internacional básico, el Código Antidumping de 1967, que abordó el complejo problema del dumping y sirvió como un valioso modelo para la futura negociación sobre esferas problemáticas similares. Otro resultado de estas negociaciones fue un acuerdo aparte sobre un protocolo que abarcaba varias medidas no arancelarias.

La Ronda Kennedy fue la primera ronda de negociación comercial del GATT que abordó explícitamente las preocupaciones de los países en desarrollo. Desde el inicio los países desarrollados habían expresado su disposición a tener en cuenta los intereses especiales de los países en desarrollo en las negociaciones. No obstante, estas negociaciones se vieron complicadas por el hecho de que varios países europeos mantuvieron y ampliaron sus acuerdos comerciales preferenciales con antiguas colonias. A comienzos del decenio de 1960, la CEE había concluido acuerdos comerciales preferenciales con muchos países en desarrollo.<sup>10</sup> Una característica de los acuerdos de la CEE con las antiguas colonias era que no sólo concedían acceso preferencial a los mercados, sino que también garantizaban importantes ayudas financieras. El ejemplo más destacado fue el Convenio de Yaoundé, firmado en 1963 entre la CEE y 18 países africanos francófonos. Esto dio lugar a que los países en desarrollo no incluidos en esta asociación exigieran el mismo trato.

Los países desarrollados no se opusieron a la idea del acceso preferencial a los mercados pero advirtieron que debían evitarse las asimetrías. Raúl Prebisch, primer Secretario General de la UNCTAD, se apoyó en esta idea y, en la primera conferencia de la UNCTAD en 1964, propuso que los países desarrollados concedieran acceso preferencial a los mercados a todos los países en desarrollo. Esta propuesta fue el origen de lo que se conoció posteriormente como Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y quedó adoptada cuatro años después en la UNCTAD II, en Nueva Delhi. Con arreglo al SGP, los países en desarrollo recibían trato preferencial (tipos arancelarios reducidos o nulos por encima de los tipos NMF) en relación con determinados productos.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> GATT, TN. 64/28, 21 de mayo de 1964.

<sup>10</sup> Como consecuencia de esta política, para 1970 la CEE tenía acuerdos potenciales de asociación comercial con seis grupos de países, que representaban la mitad de los países del mundo no comunista (Curtis y Vastine, 1971).

<sup>11</sup> En vista de que los esquemas SGP infringían el principio NMF, en 1971 las partes contratantes aprobaron una exención del artículo I del GATT por un plazo de 10 años. La UNCTAD pasó a ser la coordinadora dentro del sistema de la ONU para el seguimiento y evaluación del SGP.

Uno de los objetivos principales para los países en desarrollo era que los compromisos que asumieran no tuvieran que conllevar condiciones de plena reciprocidad con los compromisos de los países desarrollados. La idea de la no reciprocidad había sido formulada por primera vez en las Resoluciones Ministeriales de las partes contratantes del GATT en mayo de 1963. Se elevaron algunas críticas contra la adopción del principio de no reciprocidad. Los Estados Unidos aducían que la Ley de Comercio de 1962 los obligaba a obtener reciprocidad de todas las partes. Destacados economistas señalaron los efectos de distorsión que podían tener las concesiones no recíprocas de acceso a los mercados (por ejemplo, Johnson, 1967).<sup>12</sup> Con todo, el principio de no reciprocidad fue adoptado y encontró su expresión formal definitiva en la parte IV del GATT. La aplicación de este principio se vio reflejada en el hecho de que los países en desarrollo ofrecieron muy pocas reducciones arancelarias y dejaron sin consolidar la gran mayoría de los aranceles.

### ii) *La Ronda de Tokio: 1973-1979*

Las exhortaciones hechas por el Director General del GATT, Sir Eric Wyndham White, a aprovechar el impulso de la conclusión satisfactoria de la Ronda Kennedy y entablar una nueva negociación no recibieron el apoyo de los Miembros del GATT. No era el momento oportuno para dar nuevos pasos en la liberalización del comercio, pues los gobiernos estaban afrontando exigencias proteccionistas. El recurso a las limitaciones voluntarias de las exportaciones y la renuencia de los Estados Unidos a revocar el sistema de valoración en aduana conocido como "sistema del precio de venta americano" reflejaban el estado de ánimo de finales de los años sesenta. A comienzos del decenio de 1970 el sistema monetario internacional afrontaba importantes desafíos que desembocaron finalmente en la ruptura del sistema de Bretton Woods de tipos de cambio fijos. La administración del Presidente Nixon, ante las presiones proteccionistas, impuso un recargo temporal del 10 por ciento a las importaciones con objeto de moderar el creciente déficit del comercio de mercancías en los Estados Unidos. En el Congreso se manifestó la opinión de que los Estados Unidos habían pagado un precio excesivo en las anteriores negociaciones comerciales, al ayudar a otras economías más que a la suya propia a ampliar las exportaciones (Low, 1993; Ostry, 1997). Una de las motivaciones principales para que los Estados Unidos iniciaran negociaciones comerciales multilaterales era el deseo de rectificar esta percepción de desequilibrio y reducir el déficit comercial. Además, la Administración estadounidense temía que la ampliación de la CEE tuviera un efecto negativo en el comercio y las inversiones de los Estados Unidos. Se creía que la posible aplicación de la Política Agrícola Común (PAC) en los tres nuevos países miembros afectaría a las exportaciones estadounidenses de productos agrícolas. En particular, se consideraba una amenaza la adhesión del Reino Unido, al que correspondían tres cuartas partes de la inversión total de los Estados Unidos en la CEE.<sup>13</sup> Otra preocupación, compartida por otras partes contratantes del GATT, era la importancia cada vez mayor de las medidas no arancelarias, que ocupaban un lugar más prominente al ir disminuyendo los aranceles sobre los productos industriales.

La CEE mostró menos entusiasmo que los Estados Unidos, en un primero momento, acerca de la idea de comenzar otra ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Los europeos tenían centrado su interés principalmente en la integración del Mercado Común y la inclusión de nuevos miembros. No obstante, la ruptura del sistema de Bretton Woods y el consiguiente debilitamiento del dólar estadounidense entrañaron presiones cada vez mayores para la CEE. La CEE estaba tratando de incluir debates sobre los tipos de cambio en la negociación y deseaba que se aboliera definitivamente el "sistema del precio de venta americano" para la valoración en aduana.<sup>14</sup>

Cuando se puso en marcha la Ronda de Tokio, en 1973, se consideraba que era la ronda más amplia y de mayor alcance de todas desde los inicios del GATT. Tokio fue una elección estratégica como lugar para comenzar una nueva ronda de negociaciones comerciales. El Japón había pasado a ser uno de los principales exportadores del mundo y varias otras economías asiáticas estaban obteniendo una

<sup>12</sup> En estudios empíricos ulteriores se encontraron muestras de este escepticismo (Cooper, 1972; Murray, 1973; Baldwin y Murray, 1977).

<sup>13</sup> El 1º de enero de 1973, Dinamarca e Irlanda se adhirieron a la CEE junto con el Reino Unido.

<sup>14</sup> En Winham, 1986, puede encontrarse un amplio recuento de los preparativos y la realización de las negociaciones de la Ronda de Tokio, junto con una evaluación de sus resultados.

participación cada vez mayor en el comercio mundial. En la Declaración de Tokio de 12 de septiembre de 1973 las partes contratantes se comprometieron a “la eliminación progresiva de los obstáculos al comercio y el mejoramiento del marco internacional en que se desarrolla el comercio mundial”. La Declaración reconocía “la necesidad de adoptar en las negociaciones medidas especiales para ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por aumentar sus ingresos de exportación y promover su desarrollo económico”. Se mencionaban las necesidades especiales de los países menos adelantados. Los principales protagonistas de la ronda fueron una vez más los países desarrollados, en particular los Estados Unidos, la CEE y el Japón. Sin embargo, habida cuenta de que el programa incluía también diversas cuestiones relacionadas con el desarrollo, países que no eran partes contratantes del GATT fueron invitados a participar en las negociaciones. Unos treinta países en desarrollo aceptaron la invitación, con lo que el número de participantes aumentó a más de cien países.

Poco después del inicio de las negociaciones surgieron varios factores políticos y económicos que prácticamente produjeron un estancamiento en ellas. Los países desarrollados experimentaron una contracción económica y dificultades cada vez mayores con su balanza de pagos. El aumento del desempleo y de la inflación avivó las tendencias proteccionistas y pronto surgió la idea de que una mayor liberalización plantearía un desafío insuperable (secretaría del Commonwealth, 1978). Por consiguiente, los países desarrollados acordaron centrarse en hacer que el comercio mundial fuera más equitativo, antes bien que más libre y, en consecuencia, pusieron las medidas no arancelarias en el foco de atención de las negociaciones. Se reconoció que los aranceles eran sólo uno de los factores que influían en el comercio internacional y que el sistema internacional de comercio necesitaba una mayor disciplina en la aplicación de medidas no arancelarias.

Las negociaciones sobre la agricultura presentaron la mayor dificultad desde el principio. Los intentos de reconciliar las posiciones de los Estados Unidos y la CEE fracasaron en 1975 y 1976, y esto impidió avanzar en casi todas las demás esferas de las negociaciones. En julio de 1977 las dos partes acordaron excluir la mayoría de las cuestiones sustantivas que las dividían, como el acceso a los mercados y las subvenciones. Esto al menos permitió que las negociaciones siguieran adelante. Al final de la ronda, las negociaciones en el grupo que se ocupaba de la agricultura dieron como resultado dos acuerdos (sobre la carne de bovino y los productos lácteos) y una propuesta de establecer un marco multilateral sobre la agricultura. Una vez más, la agricultura había resultado imposible de negociar (UNCTAD, 1982; Ostry, 1997).

Las negociaciones sobre productos tropicales fueron más fructíferas. Los productos tropicales habían sido señalados en la Declaración de Tokio como sector prioritario, en vista de su interés particular para los países en desarrollo. En el mercado de los productos tropicales, los países en desarrollo eran los principales productores y obtenían una gran parte de sus ingresos de exportación de este grupo de productos. En las negociaciones, los países en desarrollo solicitaron la eliminación de todos los obstáculos al comercio con que tropezaban los productos tropicales en los países desarrollados. La mayoría de los países desarrollados accedieron a esta petición y liberalizaron el comercio en relación con muchos de estos productos sin pedir reciprocidad a los países en desarrollo.<sup>15</sup> Las medidas de liberalización consistieron en una combinación de preferencias y de reducciones de los aranceles NMF. Las medidas más importantes estaban relacionadas con productos como café, té y cacao, en tanto los mercados de productos de la pesca, azúcar y tabaco experimentaron una apertura en menor grado.

En la esfera de los aranceles las reducciones acordadas estaban lejos del promedio de 60 por ciento previsto inicialmente. Con todo, las reducciones arancelarias abarcaban unos 126.000 millones de dólares de comercio de productos industriales, es decir, aproximadamente el 90 por ciento del comercio de ese sector en 1976 (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1982). Los Estados Unidos accedieron a reducir su arancel medio sobre los productos industriales del 6,3 al 4,3 por ciento, y la CEE, del 6,5 al 4,6 por ciento (véase el cuadro 7). Con objeto de calcular la cuantía de la reducción arancelaria, Suiza sugirió una fórmula matemática (no lineal) que reduciría los aranceles elevados en mayor medida que los aranceles bajos y contribuiría así a una mayor armonización del arancel de aduanas. Esta fórmula, que

<sup>15</sup> Sólo los Estados Unidos pidieron reciprocidad (Kemper, 1980).

posteriormente se dio en llamar “fórmula suiza”, fue utilizada por los principales participantes, que la aplicaron a una amplia gama de productos.<sup>16</sup> La gran mayoría de las reducciones arancelarias se aplicaría en ocho etapas anuales iguales. Se acordaron varias excepciones. Por ejemplo, los Estados Unidos redujeron de una sola vez el 1º de enero de 1980 sus aranceles sobre las importaciones (a excepción de los productos textiles y las prendas de vestir) procedentes de los países menos adelantados.

Pese a estas reducciones sustanciales, el resultado de la Ronda de Tokio con respecto a los aranceles no satisfizo las expectativas de los países en desarrollo. Éstos habían pedido que se mantuviera o incluso se mejorara el SGP. Los países desarrollados adujeron que las reducciones de los aranceles NMF también beneficiaban a los países en desarrollo debido a su carácter vinculante e incondicional. Señalaron además que se había procurado evitar la erosión de las preferencias (secretaría del Commonwealth, 1978). No obstante, la Ronda de Tokio redujo en general los márgenes de preferencia de que gozaban los países en desarrollo con arreglo al SGP. En el caso de las importaciones en la CEE, el Japón y los Estados Unidos procedentes de los beneficiarios de sus regímenes preferenciales respectivos, que alcanzaron un valor de 19.400 millones de dólares en 1976, el promedio del margen de preferencias ponderado en función del comercio disminuyó del 9,2 por ciento al 6,7 por ciento (UNCTAD, 1982). Además, los aranceles NMF se redujeron por debajo del nivel medio en relación con productos que no estaban comprendidos en el SGP y que eran de particular interés para las exportaciones de los países en desarrollo. El arancel NMF medio sobre los productos no comprendidos en el SGP disminuyó del 17,4 por ciento al 13,5 por ciento y, por consiguiente, el recorte de los aranceles sólo fue del 22 por ciento en comparación con la reducción global de aproximadamente el 33 por ciento (UNCTAD, 1982). Pese a estas críticas de los países en desarrollo, hay que señalar que los aranceles correspondientes a un gran número de productos de interés potencial para las exportaciones de los países en desarrollo experimentaron reducciones más grandes (Kemper, 1980).

En el párrafo 9 de la Declaración de Tokio se afirmaba que “se tomarán en consideración las mejoras del marco internacional en que se desarrolla el comercio mundial que pudieran ser convenientes a la luz de los progresos alcanzados en las negociaciones”. El primer punto en el programa del Grupo “Marco jurídico” era la cuestión de cómo establecer un marco jurídico en relación con el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Las partes negociadoras llegaron a un acuerdo sobre una cláusula que permitiría a los Miembros del GATT otorgar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo sin otorgar el mismo trato a otros países, independientemente de las disposiciones NMF estipuladas en el artículo I del GATT. Esta disposición se ha conocido como la “Cláusula de Habilitación”. La “Cláusula de Habilitación” constituía una especificación detallada del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y menos adelantados y equivalía a una exención permanente de la cláusula NMF.

Los países desarrollados insistieron en que la Cláusula de Habilitación estuviera vinculada a la cuestión de la reciprocidad. Más precisamente, los países desarrollados querían que su formulación indicara que se esperaba de los países en desarrollo que aceptaran mayores obligaciones en el marco del GATT a medida que mejorara su situación económica. Además, el alcance del trato especial y diferenciado debía ser más limitado a medida que cambiaran las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo. Pese a la firme resistencia de los países en desarrollo, la denominada “cláusula de graduación” se incluyó en la versión definitiva del acuerdo. Algunos observadores temían que los países desarrollados pudieran escudarse en esta idea de la graduación para hacer una discriminación arbitraria entre países en desarrollo (UNCTAD, 1982).

Uno de los logros principales de la Ronda de Tokio fue la introducción de varios acuerdos sobre medidas no arancelarias, que se conocieron como “códigos”. Los códigos comprendían lo siguiente:

1) El Acuerdo sobre Valoración en Aduana establecía una mayor uniformidad en los métodos empleados para calcular el valor de los productos en el que se basaban los derechos *ad valorem*. Por consiguiente, limitó la valoración arbitraria de los productos de importación, que en muchos casos restringía el comercio.

<sup>16</sup> Valga señalar que el coeficiente utilizado difería de un país a otro. El Japón, Suiza y los Estados Unidos usaron el coeficiente 14, mientras que Australia, la CEE y los países escandinavos aplicaron el 16. El Canadá utilizó una fórmula levemente modificada. Otros países, como Islandia y Nueva Zelandia, no siguieron el enfoque basado en fórmulas y ofrecieron reducciones arancelarias partida por partida.

2) El Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación fue concebido con miras a simplificar la administración de licencias de importación y evitar que estos trámites se convirtieran en sí mismos en un obstáculo a la importación.

3) El Acuerdo sobre Contratación Pública estaba dirigido a promover una mayor competencia en el mercado de la contratación pública mediante su apertura a las empresas extranjeras.

4) El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias buscaba controlar el uso de subvenciones y garantizar que no fueran una distorsión injustificada del comercio. Los derechos compensatorios no deberían entorpecer el comercio de forma injustificada.

5) El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (normas sobre productos) estaba dirigido a evitar que los gobiernos establecieran normas que entrañasen obstáculos innecesarios al comercio internacional. Se instaba además a los países a utilizar las normas internacionales vigentes y a mantener la transparencia en cuanto al establecimiento y aplicación de las normas nacionales.

6) El Acuerdo Antidumping reglamentaba el uso de derechos antidumping y procedimientos conexos cuando los gobiernos decidieran aplicar estos derechos en situaciones en que las exportaciones se vendieran a un valor inferior a su valor normal.

En la Ronda de Tokio no se llegó a ningún acuerdo sobre medidas de salvaguardia, aunque se habían celebrado debates en relación con el concepto de selectividad. Era posible adoptar medidas de salvaguardia con arreglo al artículo XIX del GATT en casos en que el aumento de las importaciones amenazara causar o causara un daño grave a una rama de producción nacional. Algunos países deseaban tener el derecho a aplicar medidas de salvaguardia discriminatorias mientras que otros sostenían que debía aplicarse la norma NMF. Algunos observadores consideraron que la falta de acuerdo sobre las salvaguardias era una de las principales deficiencias de la Ronda de Tokio (UNCTAD, 1982).

De hecho, sólo un puñado de países en desarrollo suscribió los códigos.<sup>17</sup> Algunos autores adujeron que suscribir estos Acuerdos habría beneficiado a los intereses de los países en desarrollo. El hecho de optar por no formar parte de esos códigos entrañaba menores oportunidades de participar efectivamente en la configuración de los mismos. Cada código tiene una lista de signatarios distinta, lo que dio lugar a una cobertura desigual en lo referente a disciplinas jurídicas. Los códigos se redactaron como acuerdos independientes unos de otros, que sólo obligaban a cumplir sus disposiciones a los países que los hubieran firmado y ratificado. No obstante, habida cuenta de que las obligaciones del GATT solían aplicarse en régimen NMF, los Miembros del GATT que no habían firmado los códigos recibían generalmente de los signatarios el mismo trato que éstos daban a los que habían estampado en ellos su firma.

Por último, la Ronda de Tokio no abordó algunas medidas no arancelarias en esferas de interés para los países en desarrollo. Dejó intactas las medidas no arancelarias aplicables a las importaciones de productos agropecuarios y alimenticios, productos textiles y prendas de vestir, productos de hierro y acero, aparatos electrónicos de consumo y construcción naval. Estos obstáculos eran sustanciales en la mayoría de los países desarrollados y obstaculizaban considerablemente las exportaciones de los países en desarrollo. Las economías emergentes de Asia se vieron particularmente afectadas por estas medidas. Varios observadores (UNCTAD, 1982; Deardorff y Stern, 1982) llegaron a la conclusión de que la Ronda de Tokio sólo tenía un valor limitado para los países en desarrollo.

Pese a estas limitaciones, las negociaciones sobre medidas no arancelarias demostraron la voluntad de los gobiernos de profundizar y ampliar en cierta medida el ámbito del GATT. Las negociaciones proporcionaron un impulso importante para lo que años después sería la Ronda Uruguay. No obstante, el hecho de que no se reformaron las disposiciones de salvaguardia ni se eliminaron las restricciones cuantitativas, como las limitaciones voluntarias de las exportaciones, estimuló en ese momento las tendencias proteccionistas.

<sup>17</sup> Véase el cuadro 13 en la subsección 2 c).

Los resultados globales de las negociaciones no cumplieron las expectativas de los países en desarrollo. No sólo resultó decepcionante el resultado en relación con las medidas no arancelarias, sino que los efectos de las reducciones arancelarias para los países en desarrollo también se consideraron modestos (Deardorff y Stern, 1982). El portavoz de los países en desarrollo en el trigésimo quinto período de sesiones de las partes contratantes, celebrado al final de la Ronda de Tokio en noviembre de 1979, expresó esta frustración al afirmar que "resultaba difícil para los países en desarrollo determinar qué beneficios adicionales se habían obtenido en las negociaciones, pues los resultados no se correspondían con sus aspiraciones expresadas en la Declaración de Tokio" (GATT, 1979). A pesar de estas inquietudes, los observadores de las negociaciones coinciden en que la Ronda de Tokio marcó un importante cambio en la estructura de las negociaciones comerciales (Winham, 1986 y 1990; Ostry, 1997). Si bien los países desarrollados dominaban en gran medida el programa de la Ronda, los países en desarrollo participaron activamente y tuvieron por primera vez un impacto significativo en las negociaciones del GATT. El peso económico de los países en desarrollo en la economía mundial aumentaría aún más en años posteriores y, por lo tanto, estos países desempeñarían un mayor papel en el GATT.

### iii) *El período posterior a la Ronda de Tokio*

El decenio de 1980 comenzó con un viraje radical en la política económica estadounidense que tuvo consecuencias de gran alcance para todo el sistema económico internacional. En 1981, el nuevo Presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, anunció drásticas reducciones impositivas para estimular la economía estadounidense, que se había estancado en 1980 y había registrado un brusco aumento en el déficit del presupuesto federal. La administración del Presidente Reagan, ante presiones proteccionistas cada vez mayores, persuadió al Japón de que aplicara limitaciones voluntarias a las exportaciones de automóviles en 1981. En los años posteriores, la industria siderúrgica estadounidense presentó con resultados generalmente satisfactorios varias solicitudes de derechos compensatorios y antidumping contra proveedores del Brasil, la CEE, el Japón, México y la República de Corea. El Presidente Reagan anunció el establecimiento de un programa de negociación encaminado a limitar las importaciones de acero al 18,5 por ciento del mercado estadounidense. Los Estados Unidos no eran los únicos que recurrían ampliamente a las medidas correctivas comerciales. La UE, seguida por el Canadá y Australia, invocó el argumento del "comercio desleal" e inició numerosas investigaciones antidumping.

A fin de combatir la inflación de 2 dígitos el Presidente del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Paul Volcker, aplicó una estricta política monetaria que tuvo severas repercusiones en el sistema macroeconómico internacional. Con el repentino aumento de los tipos de interés estadounidenses, varios países en desarrollo se encontraron en la imposibilidad de financiar las obligaciones de la deuda y se vieron empujados a una crisis de la deuda. En 1981 se hizo evidente que era necesario contrarrestar el aumento del proteccionismo y la creciente división Norte-Sur y que el sistema de comercio mundial tenía que ponerse nuevamente en marcha. Por consiguiente, las partes contratantes acordaron celebrar en 1982 la primera reunión ministerial desde la reunión de 1973, que había dado inicio a la Ronda de Tokio.

La reunión no tuvo un resultado satisfactorio e hizo que el GATT estuviera a punto de desarticularse (Croome, 1995). La agricultura, en particular, resultó ser una importante fuente de conflictos. La delegación de los Estados Unidos, respaldada por Australia y Nueva Zelandia, expresó las quejas de los agricultores estadounidenses de que no sólo se les negaba el acceso al mercado europeo sino también a mercados de terceros países, debido a las masivas subvenciones europeas (Ostry, 1997). La CEE adujo que la PAC era compatible con el GATT y que los propios Estados Unidos también intervenían fuertemente en su mercado agrícola. Otra esfera de conflicto tenía que ver con la inclusión de los servicios como nuevo tema en las negociaciones comerciales. Los países en desarrollo se oponían firmemente a este proyecto que había sido propuesto por los Estados Unidos.

La Declaración Ministerial definitiva logró apenas expresar la determinación de los 88 signatarios de lograr "un nuevo consenso en apoyo del sistema del GATT". Este resultado insuficiente fue una clara señal de la necesidad de una nueva y amplia ronda de negociaciones multilaterales. El programa de trabajo establecido por la reunión ministerial trazó importantes directrices para la preparación de futuras negociaciones (Low, 1993; Croome, 1995). El GATT comenzó la labor relacionada con la agricultura, los servicios, el comercio de mercancías falsificadas y otras cuestiones, y estableció así los parámetros principales para la ronda siguiente.

A la luz de estos resultados más bien desiguales, el Gobierno de los Estados Unidos abandonó su compromiso primordial con el multilateralismo y comenzó a recurrir activamente a enfoques regionales con respecto al comercio. El primer acuerdo comercial regional de los Estados Unidos, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, fue propuesto por el Presidente Reagan en febrero de 1982 y un año después los Estados Unidos comenzaron la negociación de una zona de libre comercio con Israel. Este cambio de enfoque respondía a varios motivos. Fundamentalmente, en los Estados Unidos existía la opinión de que, al tiempo que la economía estadounidense era la más abierta del mundo, muchas otras economías, sobre todo la del Japón, imponían obstáculos al comercio. Sería necesario aplicar enfoques bilaterales y multilaterales a las relaciones comerciales para subsanar estas asimetrías (Ostry, 1997). Además, el Gobierno estadounidense tenía cada vez más dudas acerca de la viabilidad del proceso multilateral. Se consideraba que una política basada en un criterio de vía múltiple era la estrategia más adecuada, particularmente cuando se tratara de hacer participar a otros en negociaciones multilaterales, que eran vistas como parte de la solución a las dificultades existentes.

En las reuniones de alto nivel que siguieron a la Reunión Ministerial de 1982 el apoyo a una nueva ronda aumentó entre los países desarrollados. En contraste, los países en desarrollo se mostraban muy renuentes debido al temor de que los temas comerciales que consideraban vitales, como los textiles y la agricultura, no recibieran la atención necesaria. En abril de 1985, los ministros de comercio de los países de la OCDE acordaron celebrar una reunión preparatoria para dar inicio a una nueva ronda. Destacaron también la importancia de la participación de los países en desarrollo en los preparativos (Agencia Europea de Noticias, 1986). En julio de 1985 se celebró una reunión del Consejo del GATT con miras a definir la fecha de una reunión preparatoria para una nueva ronda. Varios países en desarrollo, entre los que se destacaban el Brasil y la India, establecieron una lista de condiciones que debían cumplirse para que se realizaran las negociaciones. Entre las numerosas condiciones figuraban el reconocimiento de la inadecuación del Acuerdo Multifibras y el establecimiento de un acuerdo sobre salvaguardias. Estas condiciones fueron inaceptables para los partidarios de la nueva ronda y fue imposible llegar a un acuerdo. Los Estados Unidos consideraron que la única manera de salir de este atolladero era organizar un período de sesiones de las partes contratantes. Las decisiones en este órgano supremo del GATT no tenían que ser adoptadas por consenso, y podían ser aprobadas por una mayoría de dos tercios de los votos. En el período de sesiones se llegó al acuerdo de que "se ha iniciado ya un proceso preparatorio de la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales que se ha propuesto". Poco tiempo después, las partes contratantes decidieron que un Comité Preparatorio empezara a organizar una reunión ministerial que debería celebrarse en septiembre de 1986.

## c) Del GATT a la OMC

### i) *Las negociaciones de la Ronda Uruguay: 1986-1994*

Los preparativos para la reunión ministerial resultaron tan difíciles como la decisión de iniciar una nueva ronda. En nueve reuniones, celebradas entre enero y julio de 1986, el Comité Preparatorio examinó todos los temas incluidos en la lista de la nueva ronda de negociaciones sin lograr progresos significativos. Varios países en desarrollo importantes se opusieron a la inclusión de nuevos temas, como los servicios, los aspectos comerciales de los derechos de propiedad intelectual y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. Consideraban que la inclusión de nuevas cuestiones era una amenaza contra la capacidad de los gobiernos de intervenir en la economía (Ostry, 1997). Al aproximarse el plazo de julio para que el Comité Preparatorio presentara recomendaciones y no lograrse ningún resultado sustantivo, un pequeño grupo de países desarrollados (los países de la AELC, Australia, el Canadá y Nueva Zelanda) decidieron crear un grupo informal de trabajo. Invitaron además a 20 países en desarrollo que supuestamente estaban deseosos de ver el inicio de la nueva ronda. Al principio las CE, el Japón y los Estados Unidos se mantuvieron distanciados y sólo se integraron al grupo en la última fase. A finales de julio, el grupo, encabezado por Suiza y Colombia, presentó un proyecto de declaración para la reunión ministerial, que habría de convertirse en la base para la negociación.

El 14 de septiembre de 1986 comenzó la Reunión Ministerial en Punta del Este, Uruguay.<sup>18</sup> Aún quedaban por resolver dos cuestiones importantes. En primer lugar, en cuanto al tema de la agricultura, el texto final pedía “una mayor liberalización”, como habían pedido los países en desarrollo y, al mismo tiempo, “una mayor disciplina y previsibilidad”, teniendo en cuenta la posición de las CE. Las negociaciones buscaban un equilibrio entre los dos objetivos. La segunda fuente de conflictos tuvo que ver con las nuevas cuestiones: servicios, derechos de propiedad intelectual e inversión. Los participantes acordaron finalmente tratar los tres aspectos, pero de tal manera que estuvieran suficientemente separados de las esferas tradicionales de las negociaciones del GATT. El 20 de septiembre, tras una semana de intensas negociaciones, concluyó la reunión de Punta del Este. Se había adoptado la Declaración de Punta del Este y se había puesto en marcha, al fin, la Ronda Uruguay.

La Declaración de Punta del Este contenía mandatos referentes a las negociaciones sobre aranceles, medidas no arancelarias, productos tropicales, productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, textiles y vestido, agricultura, artículos del GATT, salvaguardias, códigos de la Ronda de Tokio, subvenciones y medidas compensatorias, solución de diferencias, aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, el funcionamiento del sistema del GATT y el comercio de servicios. El amplio abanico de temas hizo de la Ronda Uruguay la negociación comercial más ambiciosa jamás realizada. Se formaron en total 15 grupos de negociación, que comenzaron su labor en febrero de 1987.

La reunión ministerial celebrada en Montreal en diciembre de 1988 debía servir como examen a mitad de período de las negociaciones. Seis grupos de negociación pudieron notificar avances sustanciales, pero todos los demás quedaron bloqueados por los intereses diversos de los participantes. Las cuestiones más controvertidas en Montreal fueron la agricultura, las salvaguardias, los ADPIC, y los textiles y el vestido. Las negociaciones tenían además en su contra el hecho de que en los Estados Unidos se acababa de elegir aun nuevo Presidente y en las CE se estaban instalando nuevos comisarios.

El Grupo de Negociación sobre la Agricultura estuvo dominado por desacuerdos entre los Estados Unidos y las CE. Los Estados Unidos insistieron en la abolición de todas las subvenciones causantes de distorsión del comercio en la agricultura y propusieron un acuerdo sobre medidas de reforma a corto plazo. Las CE sólo estaban dispuestas a hacer reducciones limitadas y graduales de las subvenciones agrícolas. Este bloqueo con respecto a la agricultura frenó las negociaciones sobre los otros temas, aún sin resolver. Con el propósito de no malograr los progresos realizados en relación con otras cuestiones, los Ministros decidieron al final de la reunión de Montreal dar más tiempo para llegar a un acuerdo. Establecieron un nuevo plazo de cuatro meses, hasta abril de 1989. Se registraron escasos progresos en este intervalo y los gobiernos acordaron continuar las negociaciones.

La agricultura dominó el debate en los 18 meses transcurridos entre abril de 1989 y la reunión ministerial celebrada en Bruselas en diciembre de 1990, pero no consiguió acercar las posiciones de las CE y los Estados Unidos. En el curso de la reunión las posiciones de ambas partes se mantuvieron muy distantes una de otra y todos los esfuerzos por llegar a una solución de transacción fueron infructuosos. El fracaso de esta reunión ministerial fue un duro golpe a la credibilidad del GATT y significó que no sería posible cumplir el plazo global del 1º de junio de 1991. Afortunadamente, en mayo de 1991 el Presidente Bush logró convencer a los legisladores de que aprobaran la prórroga por dos años de su facultad de negociación por la vía rápida, para que las negociaciones pudieran proseguir en el verano del mismo año.

Las negociaciones recibieron un nuevo impulso con la decisión de la Comisión de las CE de reformar la PAC. Con la esperanza de que se llegaría inminentemente a un acuerdo sobre la agricultura, las negociaciones registraron progresos considerables y pronto comenzó a perfilarse la forma de un acuerdo definitivo. El proyecto de acuerdo contemplaba un mecanismo unificado de solución de diferencias y una nueva organización multilateral de comercio que sustituyera al GATT. En diciembre de 1991 la Secretaría publicó una versión del Proyecto de Acta Final, pero tampoco esta vez los gobiernos estuvieron dispuestos

<sup>18</sup> Se eligió un país en desarrollo para destacar el aspecto de desarrollo de la Ronda.

a adoptarlo. Nuevamente hubo discrepancias entre las CE y los Estados Unidos con respecto al tema de la agricultura. Para las CE no era aceptable la solución de transacción con respecto a la agricultura porque ponía en peligro los fundamentos de la PAC, mientras que para los Estados Unidos, respaldados por varias economías exportadoras de productos agrícolas, la solución no iba suficientemente lejos. Este estancamiento sólo se superó casi un año después, cuando las dos partes se reunieron en Washington y llegaron a un acuerdo sobre un conjunto de modificaciones del proyecto de texto.

Entretanto, los otros participantes comenzaron a expresar su agotamiento y frustración con respecto a la Ronda Uruguay. Una vez resuelto el asunto de la agricultura, temían que las CE y los Estados Unidos pasaran por alto sus preocupaciones y presentarían por tanto nuevas exigencias. La situación se tornó aún más complicada con la firma del TLCAN en diciembre de 1992 y la toma de posesión de Bill Clinton como nuevo Presidente de los Estados Unidos en enero de 1993. Cada vez quedaba menos tiempo para llegar a un acuerdo definitivo debido a que la facultad de negociación por la vía rápida de la Administración estadounidense expiraría el 1º de junio de 1993. La Ronda Uruguay había llegado otra vez a un punto bajo y algunos observadores consideraron que la Ronda continuaría en 1994 y años posteriores.

En este momento decisivo el clima de la Ronda comenzó a mejorar. En marzo de 1993, 37 países desarrollados y en desarrollo enviaron una carta a los Gobiernos de los Estados Unidos, las CE y el Japón en la que los exhortaron “a que se pongan a la cabeza del proceso en esta etapa crítica y otorguen a la Ronda la prioridad que evidentemente merece” (citada en Croome, 1995). En abril, los Estados Unidos y las CE llegaron a un acuerdo sobre acceso a los mercados de equipo eléctrico pesado y dieron solución a una diferencia bilateral sobre contratación pública. Por último, el Congreso estadounidense prorrogó hasta el 15 de abril de 1994 la facultad de negociación por la vía rápida del Presidente Clinton, que exigía la conclusión de negociaciones sustantivas no más tarde del 15 de diciembre de 1993. Este plazo dio a los participantes el empuje necesario para seguir adelante con las negociaciones.

En el verano y otoño de 1993 la Ronda registró considerables progresos, especialmente en la esfera del acceso a los mercados, las instituciones y los servicios. Sin embargo, se hizo evidente la necesidad de que los Estados Unidos y las CE llegaran a un acuerdo sobre las cuestiones más sensibles. Las dos partes comenzaron a negociar bilateralmente y, después de varias reuniones en Washington y Bruselas, a comienzos de diciembre presentaron sus resultados a los otros interlocutores. Los países en desarrollo se mostraron hasta cierto punto renuentes pero, como quedaban pocos días para el vencimiento del plazo final, volvieron a la mesa de negociación. Cada vez más piezas del rompecabezas de la Ronda Uruguay iban encontrando su lugar. Los últimos días estuvieron marcados por un frenesí de actividad y las negociaciones prosiguieron hasta la mañana del 15 de diciembre. En la tarde del mismo día el Director General, Peter Sutherland, anunció que habían terminado las negociaciones sustantivas y que se había llegado a un consenso entre todos los participantes. Siete largos años de negociaciones comerciales multilaterales habían dado fruto al fin y habían desembocado en la más amplia reforma del sistema multilateral de comercio desde los inicios del GATT.

## ii) *El resultado de la Ronda Uruguay*

La vastedad del terreno cubierto en la Ronda Uruguay era impresionante: todos los aspectos del Acuerdo quedaron detallados en 25.000 páginas de documentación. La estructura jurídica del acuerdo refleja las principales contribuciones de la Ronda. La Carta de la OMC, de apenas 10 páginas, es el prefacio de todo el documento y es el marco general que engloba todas las partes. Establece la OMC como organización internacional y define sus funciones y estructura. Además, tiene cuatro Anexos importantes que a su vez contienen todos los demás textos negociados de la Ronda. Los Anexos 1 a 3 forman parte del enfoque del “todo único” y, por consiguiente, son de carácter vinculante para todos los miembros. El Anexo 1 contiene los tres Acuerdos principales, sobre mercancías (el GATT de 1994 y los 18 Acuerdos conexos), servicios (el AGCS y el anexo 1B) y aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. El Anexo 2 comprende el Entendimiento sobre Solución de Diferencias y el Anexo 3, el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales. El Anexo 4 se aparta de la idea del todo único, pues contiene cuatro acuerdos plurilaterales que sólo se aplican a los Miembros que los han firmado.

En la esfera de los aranceles, los países desarrollados acordaron reducir los aranceles sobre los productos industriales de un promedio del 6,3 por ciento al 3,8 por ciento, en su mayor parte introducidos gradualmente a lo largo de más de cinco años, contados a partir del 1º de enero de 1995.<sup>19</sup> Otro logro importante fue el aumento en la consolidación de aranceles por todos los participantes. Sobre la base del número de partidas consolidadas, los países desarrollados aumentaron su porcentaje del 78 por ciento al 99 por ciento, las economías en transición, del 73 por ciento al 98 por ciento, y los países en desarrollo, del 21 por ciento al 73 por ciento. Este aumento se debió en cierta medida al hecho de que todos los aranceles aplicables a los productos agrícolas estaban consolidados. El elevado porcentaje de aranceles consolidados dio mayor estabilidad y previsibilidad al sistema mundial de comercio.

La Ronda Uruguay representó la primera ocasión en que el sistema multilateral de comercio logró abordar en forma sustantiva el comercio agrícola. Se definió un programa de 10 años para la liberalización de la agricultura y la política adoptada consistió en dividir las medidas en tres categorías o pilares: acceso a los mercados, ayuda interna y subvenciones a la exportación. Como ya se ha indicado, todos los aranceles agrícolas se habían consolidado. La ayuda interna se calculaba en función de un conjunto de intervenciones denominadas Medida Global de la Ayuda. En cada uno de los tres pilares, los Miembros asumieron compromisos específicos de reducción. Se estableció una "cláusula de paz" con el propósito de prevenir acciones legales que de otro modo pudieran interponerse con arreglo a las disposiciones de la OMC relativas a las subvenciones. En retrospectiva, muchos comentaristas han sugerido que si bien el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay no ha dado lugar a una gran liberalización del comercio, ha tenido la virtud de incorporar la agricultura a las normas del comercio multilateral y ha preparado las condiciones para la liberalización futura.

Otro resultado satisfactorio de la Ronda Uruguay fue el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, que puso fin al trato excepcional aplicado a este sector. Las partes acordaron que todas las restricciones comerciales cuantitativas se eliminarían gradualmente en un plazo de 10 años y así a la postre el sector de los textiles y el vestido quedaría integrado por completo en el sistema multilateral de comercio. Éste fue uno de los principales resultados positivos para los países en desarrollo, dado que a los textiles y el vestido les correspondía en sus exportaciones de mercancías una proporción similar a la de los productos agrícolas. Por otra parte, debe resaltarse que muchos aranceles en este sector se mantuvieron muy por encima del arancel medio aplicado a los productos industriales en los países desarrollados.

La Ronda Uruguay introdujo disciplinas reforzadas en la esfera de las medidas correctivas comerciales.<sup>20</sup> El Acuerdo sobre Salvaguardias preveía normas más estrictas sobre el recurso temporal a medidas de salvaguardia y en lo tocante a cuestiones relativas a la compensación. También eliminaba la utilización de medidas denominadas "de la zona gris", por ejemplo, las limitaciones voluntarias de las exportaciones. Las disposiciones sobre subvenciones establecieron por primera vez una definición de subvenciones y desarrollaron normas y procedimientos más claros. Las nuevas normas en materia antidumping aclararon en mayor medida las normas sobre la determinación de la existencia de dumping, el uso de medidas antidumping y la relación de causalidad entre el dumping y el daño. Además, el Acuerdo explica con mayor detalle los procedimientos que han de seguirse para iniciar y realizar las investigaciones antidumping y para aplicar las medidas antidumping.

El sistema de solución de diferencias experimentó una importante reforma en la Ronda Uruguay, en virtud de la cual todas las diferencias comerciales entre los Miembros debían dirimirse ante el Órgano de Solución de Diferencias (Anexo 2). Los anteriores acuerdos sobre solución de diferencias carecían de calendarios establecidos y las resoluciones eran fáciles de bloquear. El nuevo Acuerdo introdujo un procedimiento más estructurado con plazos más estrictos a fin de asegurar la rápida solución de diferencias. Además, se dispuso que fuera imposible que un país que estuviera perdiendo un caso bloqueara la adopción de una resolución. Se esperaba que las disciplinas reforzadas limitaran las fricciones comerciales y contribuyeran a la previsibilidad y eficiencia del sistema multilateral de comercio.

<sup>19</sup> GATT, Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Ginebra, noviembre de 1994.

<sup>20</sup> Véase el análisis en la subsección 2.

El Anexo 3 introdujo el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) como instrumento para examinar las políticas y prácticas comerciales de los Miembros de la OMC y, por consiguiente, para contribuir a una mayor adhesión a las normas de la OMC mediante del aumento de la transparencia. Se acordó realizar los exámenes con periodicidad, pero la frecuencia de éstos dependería de la participación del Miembro en el comercio mundial. Cada examen consta de dos documentos: una exposición de políticas que prepara el Gobierno del Miembro objeto de examen, y un informe detallado que redacta de manera independiente la Secretaría de la OMC.

### Acuerdo sobre el comercio de servicios

Dos resultados muy importantes de la Ronda Uruguay fueron el establecimiento del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Ninguna de estas adiciones a las normas del comercio multilateral en el momento de establecerse la Organización Mundial del Comercio en 1995 han sido objeto de una reseña completa en el presente informe. Esta omisión responde a limitaciones de espacio y no a ninguna posición sobre la importancia de estas adiciones al sistema comercial. Al contrario, los dos Acuerdos han hecho que el sistema se encamine por nuevos e importantes rumbos.

El AGCS<sup>21</sup> se inspiró básicamente en los mismos objetivos que su equivalente en el comercio de mercancías. Las transacciones de servicios representan más del 60 por ciento de la producción y el empleo mundiales, pero no suponen más del 20 por ciento del comercio total (sobre la base de los datos de la balanza de pagos).<sup>22</sup> Muchos servicios, que desde hace tiempo han sido considerados como actividades genuinamente nacionales, han ido adquiriendo cada vez más movilidad internacional. Es probable que esta tendencia prosiga, debido a la introducción de nuevas tecnologías de transmisión (por ejemplo, las operaciones bancarias electrónicas y los servicios de telesanidad o de teleeducación), la supresión en muchos países de monopolios arraigados de larga data (por ejemplo, en las esferas de la telefonía vocal y los servicios postales), y las reformas normativas en sectores sometidos hasta ahora a una estricta reglamentación, como el de los transportes. Unidas a los cambios en las preferencias de los consumidores, estas innovaciones técnicas y normativas han potenciado la “comerciabilidad” de los servicios y, de esta forma, han hecho necesario el establecimiento de disciplinas multilaterales.

En principio, el AGCS es aplicable a todos los sectores de servicios, con dos excepciones. El párrafo 3 del artículo I del AGCS excluye los “servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales”. Se trata de servicios que no se suministran en condiciones comerciales ni en competencia con otros proveedores. Pueden citarse como ejemplos los sistemas de seguridad social y cualquier otro servicio público, como la sanidad o la educación, que no se preste en condiciones de mercado. Además, el Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo establece que el Acuerdo no es aplicable a las medidas que afectan a los derechos de tráfico aéreo ni a los servicios directamente relacionados con los mismos.

En el AGCS se distinguen cuatro modos de suministro de servicios: el comercio transfronterizo, el consumo en el extranjero, la presencia comercial y la presencia de personas físicas. El suministro transfronterizo abarca por definición las corrientes de servicios del territorio de un Miembro al territorio de otro Miembro (por ejemplo, los servicios bancarios o los servicios de arquitectura prestados a través de telecomunicaciones o del correo). El consumo en el extranjero se refiere a las situaciones en que un consumidor de servicios (por ejemplo, un turista o un paciente) se desplaza al territorio de otro Miembro para obtener un servicio. La presencia comercial implica que un proveedor de servicios de un Miembro establece una presencia en el territorio de otro Miembro, mediante la adquisición en propiedad o arrendamiento de locales (por ejemplo, filiales nacionales de compañías de seguros o cadenas hoteleras), con el fin de suministrar un servicio. La presencia de personas físicas consiste en el desplazamiento de personas de un Miembro al territorio de otro Miembro para prestar un servicio (por ejemplo, contadores, médicos o profesores). En el Anexo sobre el Movimiento de

<sup>21</sup> Este material proviene en su mayor parte de [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/serv\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/serv_s.htm).

<sup>22</sup> Las estadísticas sobre el comercio de servicios son muy incompletas. Un cálculo justo de los servicios en el comercio internacional, sobre la base de la definición de servicios del AGCS, indicaría sin duda más de un 20 por ciento del comercio mundial.

Personas Físicas se especifica, no obstante, que los Miembros siguen siendo libres de aplicar medidas relativas a la ciudadanía, la residencia o el acceso al mercado de trabajo con carácter permanente.

El motivo de este conjunto de distinciones aparentemente complicado en relación con los modos de suministro es que muchos servicios sólo se pueden suministrar mediante la presencia física simultánea del productor y del consumidor. Por consiguiente, hay muchos casos en los que, para que sean comercialmente significativos, los compromisos comerciales deben abarcar los movimientos transfronterizos del consumidor, el establecimiento de una presencia comercial en un mercado o el movimiento temporal del proveedor del servicio. Incluso en los casos en que los proveedores pueden elegir entre modos de suministro, la taxonomía modal del AGCS es necesaria para dar cabida al uso de distintas opciones por los proveedores.

El AGCS reconoce expresamente el derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios con el fin de conseguir los objetivos de su política nacional y no trata de influir en esos objetivos. Antes bien, el Acuerdo establece un marco de normas para asegurar que los reglamentos de servicios sean administrados de manera razonable, objetiva e imparcial y no constituyan obstáculos innecesarios al comercio. Una diferencia importante entre el comercio de mercancías y el comercio de servicios se refiere a la reglamentación: lo típico es que los servicios sean objeto de una reglamentación más rigurosa que las mercancías. Esto guarda relación no sólo con las distintas opciones en el marco de los modos de suministro. Tiene que ver también con la intangibilidad de los servicios, con el hecho de que el consumo y la producción pueden tener lugar simultáneamente y con el hecho de que muchos servicios aparentemente similares o incluso idénticos tienen un carácter sumamente heterogéneo. Estos factores figuran entre los motivos que explican el relativo rigor de la reglamentación de muchos sectores de servicios.

Las obligaciones establecidas en el AGCS se pueden clasificar en dos grandes categorías. En primer lugar, existen obligaciones generales aplicables de forma directa y automática a todos los Miembros y sectores de servicios. En segundo lugar, hay obligaciones dimanantes de compromisos específicos en materia de acceso a los mercados y de trato nacional en determinados sectores. Dichos compromisos se recogen en las listas de cada país, cuyo alcance puede variar ampliamente según los Miembros. Los términos y conceptos pertinentes son similares, aunque no necesariamente idénticos, a los utilizados en el GATT. Por ejemplo, el trato nacional constituye una obligación general en el comercio de mercancías en tanto que en el AGCS es una obligación negociable.

Entre las obligaciones generales figuran la del trato NMF (aunque se permiten algunas exenciones de carácter temporal), las obligaciones en materia de transparencia, el establecimiento de procedimientos de revisión administrativa y de recurso y las disciplinas aplicables a las actividades de monopolios y proveedores exclusivos. Entre las obligaciones supeditadas a compromisos específicos figuran las de acceso a los mercados y trato nacional, que son compromisos negociados en sectores específicos. Los compromisos en materia de acceso a los mercados pueden estar sujetos a diversos tipos de limitaciones. Por ejemplo, pueden imponerse limitaciones al número de proveedores de servicios, de operaciones de servicios o de personas empleadas en un sector; al valor de las transacciones; a la forma jurídica que debe adoptar el proveedor del servicio; o a la participación de capital extranjero. Los compromisos de trato nacional implican que el Miembro de que se trate no aplique medidas discriminatorias que beneficien a los servicios nacionales o a los proveedores nacionales de servicios. La prescripción fundamental es que un Miembro no puede adoptar medidas que puedan modificar, de hecho o de derecho, las condiciones de competencia a favor de su propio sector de servicios. Asimismo, la concesión del trato nacional en un sector determinado podrá supeditarse a determinadas condiciones y estar sujeta a ciertas salvedades.

Los Miembros pueden realizar las adaptaciones que consideren necesarias en lo que respecta al alcance sectorial y el contenido sustantivo de dichos compromisos. En consecuencia, los compromisos de los Miembros tienden a reflejar los objetivos y limitaciones de la política nacional, tanto en general como en sectores concretos. En tanto que algunos Miembros únicamente han consignado un escaso número de servicios, otros han asumido disciplinas de acceso a los mercados y de trato nacional en más de 120 de un total de más de 160 servicios. La existencia de compromisos específicos genera otras obligaciones

relativas, entre otras cosas, a la notificación de nuevas medidas que tengan repercusiones significativas en el comercio y a la no imposición de restricciones a los pagos y transferencias internacionales.

Cada Miembro de la OMC debe elaborar una Lista de compromisos específicos en la que se indiquen los servicios respecto de los cuales el Miembro garantiza el acceso a los mercados y el trato nacional, así como cualquier limitación que exista al respecto. La Lista puede utilizarse también para contraer compromisos adicionales en relación, por ejemplo, con la aplicación de determinadas normas o principios de reglamentación. Los compromisos se contraen en relación con cada uno de los cuatro modos diferentes de suministro de servicios.

En la mayor parte de las listas existe una sección de compromisos sectoriales y una sección de compromisos horizontales. La sección de "Compromisos horizontales" contiene consignaciones aplicables a todos los sectores incluidos con posterioridad en la Lista. Las limitaciones horizontales se refieren a menudo a un determinado modo de suministro, particularmente a la presencia comercial y la presencia de personas físicas. En la sección "Compromisos relativos a sectores específicos" figuran consignaciones aplicables únicamente a un sector concreto.

### *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)*

El Acuerdo sobre los ADPIC<sup>23</sup> abarca el derecho de autor y los derechos conexos (es decir, los derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de grabaciones de sonido y los organismos de radiodifusión); las marcas de fábrica o de comercio, incluidas las de servicio; las indicaciones geográficas, incluidas las denominaciones de origen; los dibujos y modelos industriales; las patentes, incluida la protección de las obtenciones vegetales; los esquemas de trazado de los circuitos integrados, y la información no divulgada, incluidos los secretos comerciales y los datos sobre pruebas. El Acuerdo contiene tres elementos principales: normas sustantivas en materia de propiedad intelectual, disposiciones en materia de observancia nacional y solución de diferencias.

Con respecto a cada uno de los principales sectores de la propiedad intelectual que abarca el Acuerdo sobre los ADPIC, se especifican las normas mínimas de protección. Se define cada uno de los principales elementos de la protección: la materia que ha de protegerse, los derechos que han de conferirse y las excepciones permisibles a esos derechos y la duración mínima de la protección. El Acuerdo establece esas normas exigiendo, en primer lugar, que se cumplan las obligaciones sustantivas estipuladas en los principales convenios de la OMPI: el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (el Convenio de París) y el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (el Convenio de Berna) en sus versiones más recientes. Con excepción de las disposiciones del Convenio de Berna sobre los derechos morales, todas las principales disposiciones sustantivas de esos convenios se incorporan por referencia al Acuerdo sobre los ADPIC y se convierten así en obligaciones en virtud de dicho Acuerdo.

Las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC relativas a la observancia se refieren a los procedimientos y recursos internos encaminados a hacer respetar los derechos de propiedad intelectual (DPI). En el Acuerdo se establecen algunos principios generales aplicables a todos los procedimientos para la observancia de los DPI. Además, contiene disposiciones sobre procedimientos y recursos civiles y administrativos, medidas provisionales, prescripciones especiales relacionadas con las medidas en frontera y procedimientos penales, en las que se especifican los procedimientos y recursos que deben existir para que los titulares de DPI puedan efectivamente hacer valer sus derechos. Las disposiciones del Acuerdo en materia de solución de diferencias establecen que las diferencias entre Miembros de la OMC con respecto al cumplimiento de las obligaciones en la esfera de los ADPIC quedan sujetas al procedimiento de solución de diferencias de la OMC.

<sup>23</sup> Este material proviene de [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/trips\\_s/intel2\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/intel2_s.htm). Véase esa página de Internet para obtener más detalles.

Por otra parte, en el Acuerdo se recogen determinados principios fundamentales – por ejemplo, los de trato nacional y trato de la nación más favorecida – y algunas normas generales encaminadas a evitar que las dificultades de procedimiento para adquirir o mantener los DPI anulen las ventajas sustantivas resultantes del Acuerdo. El Acuerdo sobre los ADPIC es un acuerdo de normas mínimas, que permite a los Miembros prestar una protección más amplia a la propiedad intelectual si así lo desean. Se les deja libertad para determinar el método apropiado de aplicación de las disposiciones del Acuerdo en el marco de sus sistemas y usos jurídicos. Por último, en el artículo 40 del Acuerdo sobre los ADPIC se reconoce que algunas prácticas o condiciones relativas a la concesión de las licencias de los derechos de propiedad intelectual, que restringen la competencia, pueden tener efectos perjudiciales para el comercio y pueden impedir la transferencia y la divulgación de la tecnología. Los Miembros podrán adoptar, de forma compatible con las demás disposiciones del Acuerdo, medidas apropiadas para impedir o controlar las prácticas relativas a la concesión de licencias de los derechos de propiedad intelectual que sean abusivas o anticompetitivas.

### iii) *Las consecuencias de la Ronda Uruguay*

A pesar del considerable éxito de la Ronda Uruguay en la reforma del sistema multilateral de comercio, evidentemente había muchas esferas que requerían más trabajo. Como parte de los Acuerdos de la Ronda Uruguay se estableció un calendario ambicioso para las negociaciones futuras sobre más de 30 puntos. En algunas esferas, el calendario detallaba las evaluaciones o exámenes de determinados compromisos, sobre todo del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido. En otras, indicaba el momento y la fecha de la continuación de las negociaciones o de la celebración de nuevas negociaciones. Las negociaciones sobre servicios ocupaban el lugar más destacado en el calendario. Muchos de los compromisos del AGCS en materia de acceso a los mercados no consiguieron mucho más que consolidar el *statu quo* en algunos sectores. Los Estados Unidos, en particular, exigieron compromisos más importantes. En 1996 y 1997 se logró ampliar las negociaciones en el marco del AGCS hasta incluir medidas de liberalización que afectaban a más del 95 por ciento del mercado mundial de servicios de telecomunicaciones, así como a grandes segmentos del sector de los servicios financieros. También se lograron importantes innovaciones reglamentarias en la esfera de las telecomunicaciones. La culminación de las negociaciones sobre servicios financieros en medio de la crisis financiera asiática demostró la determinación de los Miembros de la OMC de concluir un acuerdo a pesar de las difíciles condiciones del mercado. Cabe también señalar que este mismo espíritu de cooperación internacional basada en compromisos establecidos contribuyó al mantenimiento de un comercio abierto a pesar de las dificultades que entrañaba la turbulencia financiera.

Además de llevar adelante el programa incorporado de la Ronda Uruguay, algunos Miembros insistieron en realizar mayores esfuerzos para dar cabida a nuevas cuestiones que iban surgiendo. Una cuestión planteada por la sociedad civil se refería a la transparencia de la OMC como organización internacional. A partir de 1995, se presentaron propuestas sobre la manera de eliminar los procedimientos del GATT que prohibían el acceso del público a la totalidad de los documentos, hasta que se adoptaron medidas para suprimir el carácter reservado de éstos. A partir de esta iniciativa, la OMC adoptó en 1996 y 2002 nuevos procedimientos sobre el acceso a los documentos, en virtud de los cuales se establecía que, en principio, ningún documento de la OMC tiene carácter reservado. También se adoptaron otras iniciativas encaminadas a mejorar la transparencia. (Véase un examen más detallado en la subsección 6 *infra*.)

Otra tema de preocupación que abordó la OMC fue el regionalismo. Durante la Ronda Uruguay, y con posterioridad a ésta, el regionalismo había tenido una influencia cada vez mayor en las relaciones comerciales internacionales. Antes del decenio de 1980, los acuerdos regionales en el comercio internacional se concentraban principalmente en las CE y la AELC. Existían otros acuerdos, pero la proporción de comercio que abarcaban era mucho más pequeña. Después del fracaso de la reunión ministerial del GATT en noviembre de 1982, los Estados Unidos abandonaron su oposición de larga data a los acuerdos comerciales preferenciales e iniciaron negociaciones con el Canadá que se concluyeron satisfactoriamente en 1989. Los Estados Unidos también habían concluido anteriormente un acuerdo de libre comercio con Israel. Predominaba cada vez más la opinión de que los acuerdos regionales no socavaban sino que complementaban la liberalización multilateral del comercio. Al terminar la Ronda Uruguay casi todos los Miembros de la OMC habían firmado uno o varios acuerdos regionales. La constante proliferación de

acuerdos de este tipo en distintas partes del mundo suscitó cada vez más temores en lo referente a su carácter intrínsecamente discriminatorio y su efecto en el comercio mundial. En febrero de 1996, la OMC estableció un Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR), cuyo cometido es examinar estos acuerdos y determinar si son compatibles con las normas de la OMC. El CACR no consiguió centrar la atención de los Miembros en esta cuestión, que fue trasladada a las negociaciones de Doha (véase un examen más detallado del regionalismo en la subsección 5).

El Acuerdo sobre la OMC exigía que se organizaran reuniones ministeriales como mínimo una vez cada dos años. La Reunión Ministerial celebrada en Singapur en diciembre de 1996 brindó una oportunidad para iniciar las conversaciones sobre los puntos que se añadirían al programa de la ronda siguiente. Los Estados Unidos propusieron el comienzo de negociaciones sobre la transparencia de la contratación pública, mientras que la UE insistió en que se incluyera la facilitación del comercio. La administración del Presidente Clinton trató de incluir conversaciones sobre comercio y derechos del trabajo, pero no pudo vencer la pertinaz oposición de los países en desarrollo. La UE quería que figuraran en el programa los temas de comercio e inversiones y comercio y competencia, aunque los Estados Unidos expresaron escepticismo acerca de ambos. En fin de cuentas, los Miembros de la OMC decidieron establecer tres grupos de trabajo: uno sobre comercio e inversiones, otro sobre comercio y competencia y otro sobre la transparencia de la contratación pública. Conjuntamente con el tema de la facilitación del comercio, estas cuatro esferas dieron en conocerse posteriormente como "temas de Singapur". Estos temas se volvieron a tratar en el contexto de las negociaciones de Doha y sólo la facilitación del comercio ha sobrevivido en el programa de Doha. Un logro importante de la Reunión Ministerial de Singapur fue el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI), que había sido promovido por los Estados Unidos. El ATI, que establecía nuevas reducciones arancelarias sobre productos de tecnología de la información, fue firmado por todos los principales países comerciantes en este sector, incluido el Taipei Chino, que aún no era miembro de la OMC.<sup>24</sup>

La siguiente Reunión Ministerial se celebró en Ginebra en mayo de 1998 y estuvo dedicada principalmente a la celebración del cincuentenario del sistema multilateral de comercio. La idea de que había llegado el momento de iniciar una nueva ronda de negociaciones tropezó con una considerable oposición de parte de varios países en desarrollo. Encabezados por la India, varios países en desarrollo pidieron que se pasara revista a los resultados de la Ronda Uruguay antes de dar inicio a una nueva ronda. Adujeron que no estaban en condiciones de cumplir las obligaciones asumidas en la Ronda Uruguay. Las tensiones se agravaron cuando el Grupo de Cairns insistió en la eliminación de las subvenciones agrícolas como condición previa para una nueva ronda. Las CE se negaron a aceptar cualquier compromiso de ese tipo desde el comienzo y, junto con el Japón, insistieron en la celebración de negociaciones sobre comercio e inversiones y sobre comercio y competencia. Varias semanas de debate en Ginebra no consiguieron acercar más a las partes negociadoras en relación con diversas cuestiones pendientes. En consecuencia, en la Reunión Ministerial de Seattle, a finales de 1999, no fue posible llegar a un acuerdo sobre el programa. Debido a que no se aprobó un nuevo calendario de negociaciones, muchos consideraron que la reunión de Seattle había sido un fracaso. El sistema multilateral de comercio necesitaba tomar un respiro y esperar un entorno político más favorable.

Finalmente se iniciaron nuevas negociaciones en Doha en noviembre de 2001. La Ronda de Doha abarca una amplia gama de temas de negociación y un programa de trabajo, que incluye el acceso a los mercados en la agricultura y los productos manufacturados, comercio de servicios, ADPIC, comercio e inversiones, comercio y competencia, transparencia de la contratación pública, facilitación del comercio, normas de la OMC, solución de diferencias, comercio y medio ambiente, comercio electrónico, pequeñas economías, comercio, deuda y finanzas, transferencia de tecnología, trato especial y diferenciado y cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación. No todas estas cuestiones estaban destinadas a ser tema de negociación, y algunas de ellas se han dejado de lado a medida que avanzaban las negociaciones. En el momento de redactarse este informe (principios de 2007), la Ronda de Doha sigue aún en curso y, por lo tanto, no será objeto de más análisis en el contexto actual.

<sup>24</sup> China se adhirió al ATI cuando pasó a ser Miembro de la OMC en 2001.

**Cuadro 4**  
**Rondas comerciales del GATT/OMC, 1947-2007**

Nombre de la Ronda o reunión	Período y número de partes	Temas y modalidades	Resultados
Ginebra	1947 23 países	Aranceles: negociaciones partida por partida basadas en peticiones y ofertas	Concesiones respecto de 15.000 líneas arancelarias
Anney	1949 33 países	Aranceles: negociaciones partida por partida basadas en peticiones y ofertas	5.000 concesiones arancelarias; 9 adhesiones
Torquay	1950 34 países	Aranceles: negociaciones partida por partida basadas en peticiones y ofertas	8.700 concesiones arancelarias; 4 adhesiones
Ginebra	1956 22 países	Aranceles: negociaciones partida por partida basadas en peticiones y ofertas	Reducciones modestas
Ronda Dillon	1960-1 45 países	Aranceles: negociaciones partida por partida basadas en peticiones y ofertas, motivadas en parte por la necesidad de reequilibrar las concesiones tras la creación de la CEE	Se intercambiaron 4.400 concesiones; se desestimó la propuesta de la CEE de efectuar una reducción lineal del 20 por ciento en los aranceles industriales
Ronda Kennedy	1963-1967 48 países	Aranceles: enfoque basado en fórmulas (reducción lineal) y negociaciones partida por partida. Medidas no arancelarias: antidumping, valoración en aduana	Se redujeron los aranceles medios en un 35 por ciento; se consolidaron unas 33.000 líneas arancelarias; acuerdos sobre valoración en aduana y antidumping
Ronda de Tokio	1973-1979 99 países	Aranceles: enfoque basado en fórmulas con excepciones. Medidas no arancelarias: antidumping, valoración en aduana, subvenciones y medidas compensatorias, compras del sector público, licencias de importación, normas sobre productos, salvaguardias, trato especial y diferenciado de los países en desarrollo	Se redujeron los aranceles medios en una tercera parte hasta el 6 por ciento en relación con las importaciones de manufacturas de la OCDE; se acordaron códigos de conducta voluntarios respecto de todas las cuestiones no arancelarias, excepto las salvaguardias
Ronda Uruguay	1986-1994 103 países en 1986; 117 a finales de 1993	Aranceles: enfoque basado en fórmulas y negociaciones partida por partida. Medidas no arancelarias: todos los temas de Tokio, más servicios, propiedad intelectual, inspección previa a la expedición, normas de origen, medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, solución de diferencias, transparencia y vigilancia de las políticas comerciales	Se redujeron una vez más los aranceles medios en una tercera parte en promedio. Sujeción a normas de la agricultura y de los textiles y el vestido; creación de la OMC; nuevos acuerdos sobre los servicios y los ADPIC; la mayoría de los códigos de la Ronda de Tokio se hicieron extensivos a todos los Miembros de la OMC
Ronda de Doha	2001- ? 150 países a comienzos de 2007	Aranceles: enfoque basado en fórmulas y negociaciones partida por partida. Medidas no arancelarias: facilitación del comercio, normas, servicios, medio ambiente	

Fuente: Hoekman y Kostecki (2001) y ampliaciones de los autores.

## Cuadro 4 del Apéndice

### Exportaciones mundiales de mercancías, por regiones y en determinadas economías, 1948-2005

(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2005
	Valor							
Mundo	59	84	157	579	1838	3675	7369	10159
	Participación							
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
América del Norte	28,1	24,8	19,9	17,3	16,8	18,0	15,8	14,5
Estados Unidos	21,7	18,8	14,9	12,3	11,2	12,6	9,8	8,9
Canadá	5,5	5,2	4,3	4,6	4,2	4,0	3,7	3,5
México	0,9	0,7	0,6	0,4	1,4	1,4	2,2	2,1
América del Sur y Central	11,3	9,7	6,4	4,3	4,4	3,0	3,0	3,5
Brasil	2,0	1,8	0,9	1,1	1,2	1,1	1,0	1,2
Argentina	2,8	1,3	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
Europa	35,1	39,4	47,8	50,9	43,5	45,4	46,0	43,0
Alemania <sup>a</sup>	1,4	5,3	9,3	11,7	9,2	10,3	10,2	9,5
Francia	3,4	4,8	5,2	6,3	5,2	6,0	5,3	4,5
Reino Unido	11,3	9,0	7,8	5,1	5,0	4,9	4,1	3,8
Italia	1,8	1,8	3,2	3,8	4,0	4,6	4,1	3,6
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	-	-	-	-	-	1,5	2,6	3,3
África	7,3	6,5	5,7	4,8	4,5	2,5	2,4	2,9
Sudáfrica <sup>b</sup>	2,0	1,6	1,5	1,1	1,0	0,7	0,5	0,5
Oriente Medio	2,0	2,7	3,2	4,1	6,8	3,5	4,1	5,3
Asia	14,0	13,4	12,6	15,2	19,1	26,1	26,1	27,4
China	0,9	1,2	1,3	1,0	1,2	2,5	5,9	7,5
Japón	0,4	1,5	3,5	6,4	8,0	9,9	6,4	5,9
India	2,2	1,3	1,0	0,5	0,5	0,6	0,8	0,9
Australia y Nueva Zelanda	3,7	3,2	2,4	2,1	1,4	1,5	1,2	1,3
Seis países comerciantes del Asia Oriental <sup>c</sup>	3,4	3,0	2,4	3,4	5,8	9,7	9,6	9,7
Pro memoria:								
Miembros del GATT/OMC <sup>d</sup>	63,4	68,7	72,8	81,8	76,5	89,5	94,3	94,4
Unión Europea <sup>e</sup>	-	-	27,5	38,6	30,4	36,1	42,4	39,4
Ex URSS	2,2	3,5	4,6	3,7	5,0	-	-	-
Países en desarrollo	31,4	28,3	22,6	20,2	26,8	25,2	30,3	34,1
Países desarrollados	66,4	68,2	72,9	76,3	68,2	73,3	67,1	62,6

<sup>a</sup> De 1948 a 1983, las cifras se refieren a la República Federal de Alemania.

<sup>b</sup> A partir de 1998, las cifras se refieren a Sudáfrica solamente, y ya no a la Unión Aduanera del África Meridional.

<sup>c</sup> Están comprendidos Hong Kong, China; Malasia; la República de Corea; Singapur; el Taipei Chino, y Tailandia.

<sup>d</sup> Miembros a comienzos del año indicado.

<sup>e</sup> Las cifras se refieren a la CEE (6) en 1963, la CEE (9) en 1973, la UE (10) en 1983, la UE (12) en 1993, la UE (15) en 2003 y la UE (25) en 2005. Se incluye en todos los casos el comercio interno de la UE.

*Nota:* Entre 1973 y 1983 y entre 1993 y 2003 la distribución de las exportaciones y las importaciones se vio influida en gran medida por la evolución de los precios del petróleo.

*Fuente:* OMC, Estadísticas del comercio internacional.

II SEIS DECENIOS DE COOPERACIÓN COMERCIAL MULTILATERAL:  
¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?  
D SESENTA AÑOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO:  
LOGROS Y DESAFÍOS

INFORME SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL 2007

**Cuadro 5 del Apéndice**  
**Importaciones mundiales de mercancías, por regiones y en determinadas economías, 1948-2005**  
 (En miles de millones de dólares y en porcentajes)

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2005
	Valor							
Mundo	62	85	164	594	1882	3769	7647	10511
	Participación							
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
América del Norte	18,5	20,5	16,1	17,2	18,5	21,5	22,6	21,7
Estados Unidos	13,0	13,9	11,4	12,3	14,3	16,0	17,0	16,5
Canadá	4,4	5,5	3,9	4,2	3,4	3,7	3,2	3,0
México	1,0	0,9	0,8	0,6	0,7	1,8	2,3	2,2
América del Sur y Central	10,4	8,3	6,0	4,4	3,8	3,3	2,5	2,8
Brasil	1,8	1,6	0,9	1,2	0,9	0,7	0,7	0,7
Argentina	2,5	0,9	0,6	0,4	0,2	0,4	0,2	0,3
Europa	45,3	43,7	52,0	53,3	44,2	44,8	45,3	43,2
Alemania <sup>a</sup>	2,2	4,5	8,0	9,2	8,1	9,1	7,9	7,4
Francia	5,5	4,9	5,3	6,4	5,6	5,8	5,2	4,7
Reino Unido	13,4	11,0	8,5	6,5	5,3	5,6	5,1	4,9
Italia	2,5	2,8	4,6	4,7	4,2	3,9	3,9	3,6
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	-	-	-	-	-	1,2	1,7	2,1
África	8,1	7,0	5,2	3,9	4,6	2,6	2,1	2,4
Sudáfrica <sup>b</sup>	2,5	1,5	1,1	0,9	0,8	0,5	0,5	0,6
Oriente Medio	1,8	2,1	2,3	2,7	6,2	3,4	2,7	3,1
Asia	13,9	15,1	14,2	15,1	18,5	23,3	23,1	24,7
China	0,6	1,6	0,9	0,9	1,1	2,8	5,4	6,3
Japón	1,1	2,8	4,1	6,5	6,7	6,4	5,0	4,9
India	2,3	1,4	1,5	0,5	0,7	0,6	0,9	1,3
Australia y Nueva Zelandia	2,9	2,3	2,2	1,6	1,4	1,5	1,4	1,4
Seis países comerciantes del Asia Oriental <sup>c</sup>	3,5	3,7	3,2	3,9	6,1	9,9	8,2	8,6
Pro memoria:								
Miembros del GATT/OMC <sup>d</sup>	58,6	66,0	74,2	89,1	83,9	88,7	96,1	96,1
Unión Europea <sup>e</sup>	-	-	29,0	39,2	31,3	34,3	41,6	39,3
Ex URSS	1,9	3,3	4,3	3,6	4,3	-	-	-
Países en desarrollo	31,3	28,3	22,0	18,7	25,6	26,5	26,3	28,9
Países desarrollados	66,7	68,4	73,8	78,0	70,1	72,3	71,9	69,1

<sup>a</sup> De 1948 a 1983, las cifras se refieren a la República Federal de Alemania.

<sup>b</sup> A partir de 1998, las cifras se refieren a Sudáfrica solamente, y ya no a la Unión Aduanera del África Meridional.

<sup>c</sup> Están comprendidos Hong Kong, China; Malasia; la República de Corea; Singapur; el Taipei Chino, y Tailandia.

<sup>d</sup> Miembros a comienzos del año indicado.

<sup>e</sup> Las cifras se refieren a la CEE (6) en 1963, la CEE (9) en 1973, la UE (10) en 1983, la UE (12) en 1993, la UE (15) en 2003 y la UE (25) en 2005. Se incluye en todos los casos el comercio interno de la UE.

*Nota:* Entre 1973 y 1983 y entre 1993 y 2003 la distribución de las exportaciones y las importaciones se vio influida en gran medida por la evolución de los precios del petróleo.

*Fuente:* OMC, Estadísticas del comercio internacional.

## 2. NEGOCIACIONES SOBRE EL ACCESO A LOS MERCADOS: LIBERALIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN

Muchos observadores consideran las reducciones arancelarias uno de los principales éxitos del GATT/OMC.<sup>25</sup> En la presente sección se evalúa la contribución real del GATT/OMC a la reducción de los aranceles y a una mayor apertura de los mercados. Comienza con un examen de los compromisos en materia de acceso a los mercados contraídos por los países desarrollados en el marco del sistema GATT/OMC. El GATT ha desempeñado una función básica en la reducción de los aranceles aplicados en los países desarrollados a los productos no agrícolas. No obstante, un detenido examen de la situación reinante inmediatamente después de la segunda guerra mundial sugiere que algunas de las cifras sobre la liberalización del comercio a menudo citadas podrían ser engañosas. A continuación, en la subsección b) se examina cómo han utilizado los países en desarrollo el sistema GATT/OMC para reducir sus aranceles. Las pruebas parecen indicar que durante muchos decenios antes de la Ronda Uruguay hicieron poco uso del GATT para reducir o consolidar sus aranceles. En cuanto a las economías de planificación centralizada, la URSS, China y la mayoría de las demás permanecieron durante cinco decenios fuera de la órbita del sistema multilateral de comercio GATT/OMC.<sup>26</sup> Los compromisos contraídos en la Ronda Uruguay han ampliado en su mayoría la cobertura de las consolidaciones, a veces en niveles muy superiores a los de los tipos aplicados. Ello no significa que los países en desarrollo no hayan liberalizado sus regímenes arancelarios, sino que no han hecho un gran uso del sistema multilateral para hacerlo. La mayoría de las reducciones arancelarias fueron unilaterales y quedaron sin consolidar. Sin embargo, la función de la OMC ha sido decisiva en la reducción de los aranceles de algunos de los Miembros de reciente adhesión (desde 1995). También el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) ha tenido una importante repercusión en algunos de sus signatarios. La subsección c) trata de las medidas no arancelarias. En general, la idea de los arquitectos del GATT era establecer un sistema que prohibiera la utilización de obstáculos en la frontera, con excepción de los aranceles, y organizar después negociaciones para reducir los aranceles. Tras haber examinado los logros en lo que se refiere a los aranceles, es pues importante evaluar los efectos del GATT/OMC en otras medidas en frontera. También en este caso puede alegarse que el sistema multilateral ha tenido un éxito parcial. En la subsección e) se examina la contribución del GATT/OMC al crecimiento del comercio mundial y en la subsección f) se concluye con un breve examen de los retos que se plantean en la esfera del acceso a los mercados.

### a) Negociaciones arancelarias: países desarrollados

Para situar el comienzo de las negociaciones arancelarias del GATT en su contexto histórico general, tal vez sea útil hacer unas cuantas observaciones para recordar la situación económica en 1947. Las repercusiones de la segunda guerra mundial en la economía mundial aún se dejaban sentir en todas partes y el nivel del comercio internacional registraba una gran depresión. Por ejemplo, en 1948 las corrientes comerciales mundiales eran aún inferiores, en términos reales, al nivel registrado en 1938 y 1929, aun cuando la inflación hubiera elevado el valor del comercio mundial a 57.000 millones de dólares, el doble del nivel alcanzado en 1938.<sup>27</sup> El bajo nivel del comercio iba unido a importantes desequilibrios comerciales. Los Estados Unidos, el Canadá y la mayoría de los países de América Latina registraban superávit comerciales sustanciales, en tanto que los países europeos y el Japón, afectados por la guerra, registraban grandes déficit. El Reino Unido, que hasta 1931 había seguido una política comercial muy liberal, con una protección mínima, durante cerca de 100 años (excepto durante el período de la primera guerra mundial), se refugió mediante el Acuerdo de Ottawa en un sistema de comercio preferencial reforzado por un sistema común de compensación de saldos en libras esterlinas. El Reino Unido, que seguía siendo el principal importador

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, Jackson (1997).

<sup>26</sup> China había sido miembro fundador del GATT, pero se retiró tras su revolución en 1949. La URSS declinó la invitación a participar en la redacción de la Carta de la OIC (Conferencia de Londres) y se mantuvo al margen de las negociaciones arancelarias. En Hoda (2001) se hace un interesante examen de los compromisos en materia de acceso a los mercados contraídos por Polonia y Rumania en ocasión de su adhesión y en ulteriores negociaciones.

<sup>27</sup> Según Maddison (2001), la relación exportaciones mundiales de mercancías/producción mundial era aún en 1950 inferior incluso a la de 1913. Véanse el cuadro 3 y el gráfico 3 del apéndice.

mundial<sup>28</sup>, trató de recuperar la convertibilidad de la libra esterlina volviendo al patrón oro en 1947, pero ese intento acabó en una crisis financiera y hubo de abandonarse.

Por otro lado, los Estados Unidos habían abandonado sus políticas comerciales sumamente proteccionistas a principios del decenio de 1930, mediante la conclusión entre 1934 y 1939 de acuerdos comerciales bilaterales recíprocos con 17 países. Como esos acuerdos se aplicaban sobre la base de un trato NMF incondicional, las reducciones convenidas bilateralmente beneficiaban a todos los países en el sistema. Esos acuerdos redujeron considerablemente el nivel de protección Smoot-Hawley para muchos importantes interlocutores comerciales de los Estados Unidos. Además, el amplio uso de derechos específicos en el Arancel de este país<sup>29</sup>, junto con las grandes subidas de los precios entre 1939 y 1947, había reducido notablemente el equivalente *ad valorem* de esos derechos.<sup>30</sup> A pesar de esas reducciones, el arancel medio de los Estados Unidos en 1947 aún se consideraba que figuraba entre los más elevados de los principales países industriales. La proporción relativamente importante del comercio exento de derechos de los Estados Unidos reflejaba el acusado sesgo de la estructura de protección: franquicia arancelaria para las importaciones de materias primas que no se producían en el país y aranceles elevados sobre las importaciones de productos agrícolas e industriales elaborados.<sup>31</sup>

Otra importante característica de la situación comercial era la gran utilización de obstáculos al comercio no arancelarios por parte de los países europeos y el extendido control gubernamental de las transacciones internacionales con el fin de administrar las escasas reservas de divisas (dólares de los Estados Unidos).

Con respecto a los países que participaron en las primeras negociaciones del GATT, cabe recordar que Alemania y el Japón aún no habían recuperado su soberanía en la dirección de su política comercial y que la URSS no aceptó la invitación a participar en las negociaciones arancelarias.

#### i) *Iniciación de las negociaciones arancelarias del GATT*<sup>32</sup>

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que había organizado la Conferencia de Londres para preparar la Carta de la OIC, no tenía mandato con respecto a las negociaciones arancelarias. No obstante, los participantes en esa Conferencia convinieron, por sugerencia de los Estados Unidos, en celebrar reuniones arancelarias paralelamente a la labor preparatoria de la Carta de la OIC. Se han alegado diversas razones para la iniciación de las negociaciones arancelarias en una etapa tan temprana.

En primer lugar, se pensaba que la adopción de medidas concretas en las negociaciones arancelarias podría facilitar los debates sobre las cuestiones comerciales no arancelarias. En segundo lugar, las facultades del Presidente de los Estados Unidos para reducir los aranceles expiraban en junio de 1948 y los Estados Unidos deseaban disipar la desconfianza de otros países con respecto a la sinceridad del propósito de los Estados Unidos de abandonar definitivamente la política de elevada protección arancelaria anteriormente aplicada y reducir considerablemente sus aranceles. En tercer lugar, era también importante separar las

<sup>28</sup> La participación del Reino Unido en las importaciones mundiales en 1948 fue del 13,4 por ciento, superando aún la de los Estados Unidos (cuadro 5 del apéndice).

<sup>29</sup> Según el Informe del Secretario del Tesoro de 1959, en 1948 más de las tres cuartas partes de las importaciones estadounidenses sujetas a derechos estaban gravadas con derechos específicos y compuestos.

<sup>30</sup> Según la Comisión Arancelaria de los Estados Unidos (1948), cabe atribuir aproximadamente la mitad del descenso de la incidencia arancelaria entre 1930-1933 y 1948 al aumento de los precios y la otra mitad a las negociaciones de los diversos acuerdos comerciales. Irwin (1996) informa de la repercusión de la evolución de los precios en los aranceles medios de los Estados Unidos desde una perspectiva histórica (1821 a 1973).

<sup>31</sup> La proporción de las importaciones exentas de derechos con relación a las importaciones estadounidenses totales era del 61 por ciento en 1947. En el caso de los productos sin elaborar (con inclusión de materias primas, sustancias alimenticias en bruto y animales destinados a la alimentación humana) esa proporción era del 74 por ciento y en el de los productos elaborados y las manufacturas (con inclusión de productos alimenticios manufacturados, semimanufacturas y productos acabados) del 48 por ciento. Departamento de Comercio de los Estados Unidos, "Statistical Abstract of the United States, 1955". Cálculos basados en el cuadro 1130 (página 927).

<sup>32</sup> El panorama de los primeros años de liberalización arancelaria en el marco del GATT se basa en gran medida en Gardner (1969) y Kock (1969).

negociaciones arancelarias de las negociaciones sobre el marco institucional, puesto que el Presidente de los Estados Unidos tenía ya facultades para firmar un acuerdo sobre reducciones arancelarias, en tanto que la nueva Carta comercial seguiría necesitando la aprobación del Congreso en el futuro.

En la Conferencia de Londres se establecieron tanto el objetivo de las negociaciones arancelarias como los procedimientos para llevarlas a cabo. El objetivo era “lograr una reducción sustancial de los aranceles y la eliminación de las preferencias arancelarias”. Las normas básicas de las negociaciones eran las mismas que las “probadas” en las negociaciones mantenidas en el marco de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de los Estados Unidos. Por consiguiente, las negociaciones debían: a) reportar beneficios “recíprocos” y “mutuamente ventajosos”; y b) desarrollarse con arreglo a la norma del “abastecedor principal” mediante peticiones y ofertas. Sin embargo, en esa ocasión las negociaciones tenían que realizarse entre 23 países más o menos simultáneamente. El reto para los equipos de negociación era lograr reducciones arancelarias con un equilibrio general de las concesiones y un recorte arancelario mayor que el que sería posible si las concesiones hubieran de equilibrarse bilateralmente.

La técnica consistía en un enfoque en tres etapas. En primer lugar, antes del comienzo de las negociaciones cada país presentaba una lista de productos para los que se proponía solicitar concesiones de los participantes. En segundo lugar, al principio de las negociaciones cada participante presentaba una lista de ofertas de las concesiones que estaba dispuesto a otorgar. Después podían iniciarse negociaciones bilateralmente o entre un grupo de países.

Los beneficios potenciales de las negociaciones para cada participante no se limitaban a los resultados de las negociaciones bilaterales de ese participante sino que dependían también de los beneficios indirectos obtenidos mediante la aplicación de la norma de trato NMF con respecto a las reducciones arancelarias convenidas entre terceros. Con el fin de fomentar concesiones más generosas, cada país podía pedir información sobre los progresos realizados en las negociaciones entre terceros con respecto a productos en los que también él tenía un gran interés. La norma del “abastecedor principal” limitaba el número de interlocutores comerciales con los que un país tenía que entablar negociaciones y garantizaba, con arreglo a la norma de reciprocidad, que los países solicitantes otorgaran a su vez concesiones sustanciales. Un importante inconveniente de la norma del “abastecedor principal” era que pequeños comerciantes que podían tener un gran interés en un determinado producto no podían solicitar entablar negociaciones para la obtención de concesiones por ser su participación en las importaciones demasiado reducida para ser considerado abastecedor principal. También planteaba algunas dificultades la aplicación de la norma de “reciprocidad” y “beneficios mutuamente ventajosos”, ya que países con aranceles de un nivel relativamente bajo tenían dificultades para ofrecer “concesiones” suficientes en las negociaciones con países con aranceles elevados. Esas dificultades quedaban atenuadas por el reconocimiento de que la consolidación de un arancel bajo podía considerarse una concesión equivalente a la reducción parcial de un tipo arancelario alto. Ese reconocimiento se plasmó después en parte del artículo XXVIIbis del GATT.

Después de cinco meses, las negociaciones se enfrentaron en la última etapa con un importante obstáculo a su satisfactoria conclusión al rechazar Gran Bretaña la propuesta de los Estados Unidos sobre la eliminación gradual de las Preferencias Imperiales del Commonwealth.<sup>33</sup> En los Estados Unidos, la eliminación de ese régimen de comercio preferencial discriminatorio se consideraba un importante objetivo de las negociaciones, que justificaba las concesiones arancelarias que los Estados Unidos estaban dispuestos a otorgar: reducciones de hasta el 50 por ciento de los tipos de 1934 anteriores a los acuerdos. En el Reino Unido, las consideraciones políticas y económicas (es decir, el mantenimiento de la solidaridad del Commonwealth y la crisis financiera exterior británica de junio de 1947) condujeron a un endurecimiento de la posición negociadora. Para salvar las negociaciones y evitar efectos desfavorables en su política exterior, los Estados Unidos convinieron en conformarse con concesiones bastante modestas con respecto a la reducción y eliminación de las preferencias que los miembros del Commonwealth se otorgaban entre sí.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> La propuesta de los Estados Unidos consistía en una moratoria de 3 años tras la cual se procedería a la eliminación gradual de las preferencias a lo largo de un período máximo de 10 años.

<sup>34</sup> Véase un examen detallado de las negociaciones de 1947 sobre las Preferencias Imperiales en Zeiler (1997) y Gardner (1969: 348-361).

Los resultados de las negociaciones arancelarias de Ginebra figuran en 20 Listas de concesiones arancelarias que forman parte integrante del GATT.<sup>35</sup> En las Listas se enumeran detalladamente las consolidaciones arancelarias, y también están consolidados y consignados en las Listas los tipos preferenciales vigentes. La evaluación de esa primera ronda de negociaciones arancelarias del GATT refundida en 20 listas presentadas en dos volúmenes y un total de 1.265 páginas no es tarea fácil. En las Listas sólo se consignan los nuevos tipos consolidados y no los tipos aplicados previamente, lo que impide el cálculo de las reducciones arancelarias realizadas. El número total de aranceles consolidados no constituye un indicador fiable de la “cobertura de las consolidaciones”, ya que no se indica el número total de partidas arancelarias, incluidas las no consolidadas. La diversidad de los sistemas de clasificación utilizados en las distintas listas arancelarias nacionales complica también las comparaciones. Los esfuerzos internacionales (principalmente europeos) para armonizar las clasificaciones arancelarias sólo empezaron a dar fruto de 1950 en adelante. Otra dificultad para la evaluación es la frecuente utilización de derechos específicos, que se definen como una cantidad fija por unidad (peso, número) y para los que sólo puede calcularse el equivalente *ad valorem* cuando se conoce el valor medio de las importaciones, información no contenida en las listas del GATT. El cálculo se complica aún más por el hecho de que los derechos relativos a algunos productos se han consolidado a un tipo superior al vigente antes de la segunda guerra mundial, cuando la protección revestía principalmente la forma de restricciones cuantitativas que se eliminaron después de la guerra.<sup>36</sup> Este último hecho recuerda al lector que, aun cuando pudiera establecerse con precisión la cobertura de las consolidaciones y la magnitud exacta de la reducción arancelaria media, seguiría sin saberse la repercusión en la restricción global del comercio. Para ello sería necesario conocer la protección con respecto a cada producto durante un período en el que las medidas no arancelarias estaban muy extendidas, especialmente en los países europeos. Dadas esas dificultades, no se ha calculado la tasa media global de reducción arancelaria.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos resumió el resultado de la primera ronda como sigue: el Acuerdo “abarca más de 45.000 productos y afecta a dos terceras partes del comercio de importación de los países negociadores y prácticamente la mitad de las importaciones mundiales totales”.<sup>37</sup> Esos resultados resumidos se han citado a menudo en otras publicaciones, pero no han podido confirmarse mediante nuestros recientes cálculos. Si bien no se dispone de detalles de los cálculos en que se basaron las estimaciones del Departamento de Estado, el examen de las fuentes originales parece indicar que el número de productos consolidados es considerablemente inferior al indicado (menos de la mitad).<sup>38</sup> Al representar los 23 países negociadores alrededor del 60 por ciento de las importaciones mundiales de mercancías tanto en 1938 como en 1948, una cobertura de las consolidaciones del orden de dos tercios implicaría que la proporción de las importaciones mundiales afectada fue inferior al 40 por ciento (y no prácticamente la mitad).<sup>39</sup> Incluso este último cálculo sobrestima el alcance del Acuerdo, ya que en él no se tiene en cuenta que el trato NMF no se hizo automáticamente extensivo a las importaciones procedentes de Miembros del GATT que no participaron en las negociaciones (especialmente las economías de planificación centralizada de Europa y Asia). En el recuadro 12 se ofrece información sobre las estimaciones de las consolidaciones arancelarias en el momento de la creación del GATT.

<sup>35</sup> Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, “Listas de concesiones arancelarias (en dos volúmenes)”, Ginebra, octubre de 1947.

<sup>36</sup> Francia consolidó sus aranceles sobre las prendas de vestir en el 20 por ciento, siendo así que antes de la guerra sus aranceles sobre esos productos no excedían del 16 por ciento. En cambio, se eliminaron las restricciones cuantitativas anteriores a la guerra (Documentation Française, 1948: 14).

<sup>37</sup> Departamento de Estado de los Estados Unidos, “The United States reciprocal trade-agreements program and the proposed International Trade Organization”, en *Department of State Bulletin*, Vol. XVIII, N° 455, Publication 3094, 21 de marzo de 1948.

<sup>38</sup> Un cómputo detallado de cada una de las 20 listas arancelarias parece indicar que los productos enumerados en ambas partes de las listas (la Parte I se refiere a los tipos NMF y la Parte II a los tipos arancelarios preferenciales) no exceden de 15.000.

<sup>39</sup> Con respecto a la evolución de la proporción de las importaciones mundiales de mercancías correspondiente a las importaciones de las partes contratantes del GATT desde 1948, véase el cuadro 5 del apéndice.

## Recuadro 12: Estimaciones de las consolidaciones arancelarias de grandes países desarrollados en 1948

¿Qué sabemos de otras fuentes sobre los niveles de consolidación? ¿Podemos confirmar la cobertura global de dos tercios antes indicada? Son muy pocas las estimaciones existentes en la literatura al respecto que indiquen la cobertura de las consolidaciones en forma de porcentaje de las líneas arancelarias consolidadas con relación a las líneas arancelarias totales. Con respecto a los Estados Unidos, la primera estimación que encontramos se refiere a la situación reinante a principios de 1953 (que incluye los resultados de las dos negociaciones siguientes); indica que, de un total de 3.337 líneas arancelarias, el 76 por ciento se había reducido y consolidado, y el 4 por ciento se había consolidado pero no modificado. En otras palabras, sobre la base del Arancel aplicado en 1952, el 80 por ciento de los aranceles de los Estados Unidos estaban consolidados. Suponiendo que todos los tipos reducidos estuvieran realmente consolidados y que las 3.337 líneas incluyeran también las líneas exentas de derechos, nuestra estimación de la cobertura de las consolidaciones de los Estados Unidos en 1948 da por resultado no un porcentaje exacto sino una franja con un límite superior del 70 por ciento y un nivel mínimo del 49 por ciento. El límite superior se basa en una comparación de los 408 párrafos arancelarios con respecto a los cuales estaba consolidada en las listas anexas al GATT por lo menos una partida arancelaria (con inclusión de las 33 secciones del Revenue Code) con el total de 727 párrafos arancelarios contenido en el Arancel de los Estados Unidos de 1948.<sup>40</sup> El límite consolidado inferior se basa en una comparación del número de partidas arancelarias consolidadas (1.733) indicadas en las listas anexas al GATT en 1947 con todas las partidas arancelarias (3.505) indicadas en el Arancel de la Comisión Arancelaria de los Estados Unidos (USTC) de 1948. El resultado basado en las partidas arancelarias subestima la cobertura real de las consolidaciones, ya que el Arancel de la USTC es algo más detallado que la lista anexa al GATT, debido a que diversas partidas arancelarias únicas contenidas en la lista anexa al GATT se han dividido en varias partidas arancelarias en el Arancel de la USTC de 1948. Con respecto a la cobertura de las consolidaciones expresada en función de los valores de las importaciones de 1946, las cifras de la USTC indican que alcanzó el 83 por ciento de las importaciones de todas las procedencias y el 94 por ciento de las importaciones procedentes de las partes contratantes.<sup>41</sup>

Con respecto a Francia, tercer principal importador, el nivel de consolidación logrado, según las informaciones, fue "de alrededor del 50 por ciento de las posiciones arancelarias, pero representó más del 85 por ciento del volumen de comercio (valor de las importaciones) anterior a la guerra".<sup>42</sup> Esta declaración muestra que puede haber una gran diferencia entre la cobertura medida en función de las líneas arancelarias y la medida en función del valor de las importaciones: esta última es en general mayor que la primera.

Las concesiones arancelarias hechas por el Reino Unido, aún el principal importador en 1948, son especialmente difíciles de evaluar, ya que comprenden corrientes comerciales en régimen NMF y sustanciales corrientes comerciales preferenciales. En un informe del Gobierno al Parlamento<sup>43</sup>, se indica que en 1938 las importaciones procedentes de países extranjeros (es decir, todos los no pertenecientes al Commonwealth) sujetas a tipos que se habían consolidado sin ninguna modificación (incluidas las exentas de derechos) habían ascendido a 67,1 millones de libras y las

<sup>40</sup> Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, "United States Import Duties (1948)", *Miscellaneous Series* TC1.10: Im7/4/1948. En este informe no se especifica qué tipos están consolidados, en tanto que en las listas anexas al GATT figuran los tipos consolidados pero no los tipos sin consolidar.

<sup>41</sup> Comisión Arancelaria de los Estados Unidos (1949: 138), cuadro 43.

<sup>42</sup> Documentation Française (1948), "La France et les accords tarifaires de Genève" en *Notes Documentaires et Études* N° 780, página 12.

<sup>43</sup> Del Presidente de la Junta de Comercio al Parlamento, por orden de Su Majestad, *Report on the Geneva Tariff Negotiations*, noviembre de 1947, Cmd 7258.

importaciones sujetas a tipos arancelarios que habían sido objeto de reducción y consolidación a 30,4 millones de libras. En conjunto, la consolidación convenida por el Reino Unido abarcaba el 36 por ciento del correspondiente valor de las importaciones en 1938 (o el 24 por ciento de las importaciones totales). Además, el Reino Unido tenía que consolidar todos los tipos preferenciales aplicados a la mitad de sus importaciones procedentes de los países del Commonwealth, que representaban alrededor de un tercio de sus importaciones totales.<sup>44</sup>

Un rasgo particular de las concesiones del Reino Unido es la aceptación – en acuerdo con los demás países del Commonwealth – de una reducción o eliminación del margen preferencial de que gozaba en sus exportaciones a los países del Commonwealth. Sólo el 30 por ciento de las exportaciones del Reino Unido a esos países (94 millones de libras en 1938) se vio afectado por esos cambios.

Haciendo una recapitulación de todos los datos sobre los niveles de consolidación de los tres grandes países desarrollados mencionados, es muy probable que la cobertura de las consolidaciones, medida en función del valor de las importaciones, excediera algo del 60 por ciento en el caso de los principales países industriales.<sup>45</sup> Suponiendo que en el caso de los países en desarrollo la cobertura de las consolidaciones fuera del 20 por ciento (proporción aproximada registrada en la India y el Brasil), el nivel de consolidación medio de todas las partes contratantes del GATT sería del 55 por ciento. Teniendo en cuenta que las partes contratantes del GATT representaban el 59 por ciento de las importaciones mundiales, hay que concluir que cerca de un tercio del comercio mundial de mercancías estaba consolidado en las listas arancelarias anexas al GATT en 1948.

¿Qué cabe decir de la información sobre las reducciones arancelarias? Que nosotros sepamos, la única estimación amplia en relación con la tasa media de reducción arancelaria alcanzada en la primera ronda de negociaciones arancelarias del GATT es la de la Comisión Arancelaria de los Estados Unidos con respecto a los aranceles estadounidenses.<sup>46</sup> Según esa fuente de información, la tasa media de reducción de los aranceles de los Estados Unidos con respecto a todos los productos entre 1947 y 1948 fue del 21 por ciento (del 26 por ciento si se excluyen los productos agrícolas comprendidos en la lista arancelaria 7 de los Estados Unidos). Si se comparan los aranceles de los Estados Unidos de 1948 con el nivel anterior al comienzo de los acuerdos comerciales recíprocos (es decir, el nivel correspondiente a la Ley Arancelaria Smoot-Hawley), el descenso es del 47 por ciento.

En ese cálculo de la reducción arancelaria media se han utilizado como factores de ponderación los valores de las importaciones estadounidenses. El riesgo de ese procedimiento es que no se tienen debidamente en cuenta las crestas arancelarias y sus variaciones, ya que los valores de las importaciones correspondientes a esas líneas arancelarias tienden a ser reducidos. Por consiguiente, merece la pena

<sup>44</sup> Las importaciones del Reino Unido procedentes de los países del Commonwealth representaron alrededor de un tercio de sus importaciones totales tanto en 1937 como en 1948. La proporción de esas importaciones procedentes del Commonwealth que gozaban de trato preferencial era de alrededor de la mitad en 1948 y el tipo preferencial medio había descendido para ese año al 6 por ciento con respecto a todos los productos, alrededor del doble del tipo aplicado a los productos que gozaban de preferencias. Las preferencias imperiales aumentaron notablemente por el Acuerdo de Ottawa en 1932, pero se redujeron más tarde por el acuerdo comercial concluido en 1938 entre los Estados Unidos y el Reino Unido y después por los efectos de la inflación en la incidencia *ad valorem* de los derechos específicos. Se estima que estos últimos efectos fueron más importantes que los derivados de los acuerdos comerciales, incluido el GATT en 1947, según Macdougall y Hutt (1954).

<sup>45</sup> Sumando la cobertura de las consolidaciones del Reino Unido, los Estados Unidos y Francia, utilizando el valor de las importaciones de 1948, resulta una cobertura global del 63 por ciento. La participación de los países desarrollados en las importaciones totales de las partes contratantes del GATT fue del 82 por ciento en 1948.

<sup>46</sup> Comisión Arancelaria de los Estados Unidos (1949), *Operation of the Trade Agreements Program, June 1934 to April 1948*, Report N° 160, cuadro 4, página 16.

recordar que hasta los últimos años del decenio de 1950 el Arancel de los Estados Unidos contenía un importante número de aranceles muy elevados.<sup>47</sup>

Existen firmes indicaciones de que, en general, las reducciones arancelarias realizadas por otros países desarrollados fueron menos importantes que en el caso de los Estados Unidos. En primer lugar, el Reino Unido y Francia se hallaban en una difícil situación económica en 1947 y, por lo tanto, difícilmente estaban preparados para una reducción importante de los niveles de protección. En el caso del Reino Unido, *The Economist* informa de que las importaciones abarcadas por las reducciones arancelarias representaban menos del 6 por ciento de las importaciones del Reino Unido.<sup>48</sup> En Francia, los nuevos tipos arancelarios de 1948 mostraron en unos cuantos casos una notable reducción (por ejemplo, los automóviles (42 por ciento) y también los juguetes), y en muchos otros casos se redujeron en un 20-25 por ciento (por ejemplo, los productos químicos) o se mantuvieron sin cambios (por ejemplo, la pasta de madera y el papel). En unos pocos casos, se aumentaron los aranceles (por ejemplo, un 37 por ciento en el caso de las prendas de vestir, con el fin de compensar la eliminación de las restricciones cuantitativas). En lo que se refiere a Francia y el Reino Unido, en los diversos informes gubernamentales sobre los resultados de las negociaciones no se facilita la tasa media de reducción. En cuanto a los países del Benelux, se reconoció que los aranceles por ellos aplicados en aquellos momentos eran bastante inferiores al promedio existente en los demás países industriales, por lo que las concesiones de los países en cuestión revistieron principalmente la forma de consolidación de la mayoría de sus aranceles en los niveles ya bajos vigentes. Por consiguiente, es plausible suponer que la reducción arancelaria media de la totalidad de los países industriales lograda en 1947 con respecto a los productos industriales fue algo inferior a la reducción observada en el caso de los Estados Unidos.

Podría parecer un flaco resultado, pero cabría también contemplarlo desde un ángulo más favorable si se tiene en cuenta que, entre mediados del decenio de 1930 y 1947, los precios de los productos objeto de comercio internacional habían aumentado más del 100 por ciento, lo que implicaba una incidencia *ad valorem* considerablemente menor de los derechos específicos en el momento de las negociaciones.<sup>49</sup> Por consiguiente, mantener esos tipos aplicados sin variaciones implicaba un nivel de protección considerablemente menor para las importaciones sujetas a derechos específicos.<sup>50</sup>

¿Qué cabe decir de los niveles arancelarios vigentes antes y después de la primera ronda del GATT? ¿Es posible confirmar que el nivel arancelario medio correspondiente a los países industriales era de alrededor del 40 por ciento antes de celebrarse las primeras negociaciones del GATT en 1947? Woytinski y Woytinski (1955) facilitan estimaciones de los promedios de los aranceles (aplicados) correspondientes a 1950 de 13 países de Europa Occidental, que abarcan productos agrícolas y productos industriales (véase el cuadro 6 del apéndice). Los resultados confirman la existencia de un grupo de países con aranceles bajos, algo inferiores al 10 por ciento (Dinamarca, Noruega, Suecia y los países del Benelux) y un grupo de países con aranceles elevados, cercanos en promedio al 20 por ciento (Francia, Italia, Portugal y el

<sup>47</sup> Una tabulación de las crestas arancelarias de los Estados Unidos (es decir, según la definición de los autores, los aranceles superiores al 45 por ciento *ad valorem*) contenía 373 partidas arancelarias (categorías de importación estadísticas) con respecto a las cuales se habían registrado por lo menos algunas importaciones. Las importaciones totales sujetas a esas crestas arancelarias representaban el 1,3 por ciento de las importaciones sujetas a derechos y el 0,5 por ciento de las importaciones totales. Lamentablemente, los aranceles realmente prohibitivos con respecto a los cuales no habían tenido lugar transacciones de importación no podían registrarse, por la imposibilidad de calcular tipos *ad valorem* equivalentes a partir de los informes comerciales de los Estados Unidos. Esa proporción marginal de comercio sujeto a crestas arancelarias contrasta con una estimación de más del 10 por ciento de la totalidad de las líneas arancelarias (373 de aproximadamente 3.400 líneas arancelarias). Véase Comisión Arancelaria de los Estados Unidos (1953), 'Effect of the Trade Agreement Concessions on United States Tariff Levels based on Imports in 1952', cuadro 12, Washington.

<sup>48</sup> "Trade under the new Tariff", en *The Economist*, 22 de noviembre de 1947. En ese mismo número de *The Economist* se hacía la siguiente observación recapitulativa: un observador "tomaría debida nota, en primer lugar, de que en el caso de muchos países implicados -entre los que se encuentra indudablemente el Reino Unido- los aranceles aduaneros no tienen actualmente ninguna influencia en el volumen de comercio" (página 827).

<sup>49</sup> Véase el gráfico 2 del apéndice.

<sup>50</sup> Lamentablemente, no tenemos información sobre la diferencia entre los tipos consolidados y los tipos aplicados. Se sabe que, en el caso de los países industriales, los tipos consolidados y los tipos aplicados han sido muy similares en períodos posteriores.

Reino Unido).<sup>51</sup> El promedio de los tipos arancelarios aplicados entre los países europeos se situaba, pues, entre el 10 y el 20 por ciento. Cabe observar que esos tipos incluyen las reducciones arancelarias bastante limitadas negociadas durante la segunda ronda de negociaciones arancelarias en 1950 (por ejemplo, una reducción arancelaria adicional del 3 por ciento en el caso de los Estados Unidos).

Puede encontrarse otra referencia a los niveles arancelarios vigentes en los primeros años del decenio de 1950 en el informe del GATT *International Trade 1952*. En 1952 la Secretaría del GATT pidió a las partes contratantes que facilitaran estimaciones de la incidencia de los aranceles en una lista específica de productos.<sup>52</sup> Aunque los datos no son estrictamente comparables con los de Woytinski, confirman no obstante la opinión general de la existencia de un grupo de países con aranceles bajos, de entre el 5 y el 9 por ciento (compuesto por los países del Benelux, Dinamarca y Suecia) y otro grupo con tipos arancelarios distintivamente superiores, de entre el 16 y el 24 por ciento (integrado por los Estados Unidos, Alemania, el Reino Unido, Francia e Italia, en orden ascendente). El promedio aritmético de los tipos arancelarios aplicados por los países industriales oscilaba aún entre el 10 y el 20 por ciento (véase el cuadro 7 del apéndice). En principio, esas estimaciones incluyen también las reducciones realizadas en la tercera ronda (Torquay).

Esas estimaciones de tipos arancelarios medios comunicadas en 1950 y 1952 permiten emitir una opinión plausible sobre el promedio arancelario vigente antes de la primera ronda. Partiendo del supuesto de que la reducción arancelaria media de los países industriales no excediera de la de los Estados Unidos (es decir, de un 27 por ciento acumulativo entre 1947 y 1950 o un 31 por ciento acumulativo entre 1947 y 1952), es muy probable que en 1947 el tipo arancelario medio se situara entre el 20 y el 30 por ciento. Esta estimación difiere considerablemente del promedio arancelario del 40 por ciento ampliamente citado para los países industriales. Ahora bien, aunque a menudo se hace referencia a esa estimación, los autores del presente informe no tienen conocimiento de la existencia de ningún estudio en el que se indique la fuente y el método (países comprendidos, productos comprendidos, tipo de arancel) por el que se estimó ese tipo medio.<sup>53</sup>

Las reducciones arancelarias de las cuatro Rondas siguientes dieron lugar a una reducción acumulativa de los aranceles de los Estados Unidos de alrededor del 15 por ciento. Más importante que las reducciones arancelarias en los primeros años del GATT fue la ampliación de la composición de la Organización. La negociación de la adhesión de nuevas Partes Contratantes como Alemania, Suecia, Austria y el Japón conllevó nuevas reducciones y consolidaciones arancelarias.<sup>54</sup>

Tras la cuarta ronda del GATT, que tuvo lugar en 1956, se realizaron pocos progresos con respecto al nivel arancelario multilateral. No obstante, la formación de la Comunidad Económica Europea (CEE) dio lugar a una liberalización arancelaria sustancial entre los seis países miembros. El progreso de la integración europea conllevaba el riesgo de que los comerciantes no pertenecientes a la CEE se hallaran en situación de desventaja en el mercado comunitario, lo que propició la iniciación en 1964 de la quinta ronda del GATT, a la que se dio el nombre del Presidente Kennedy de los Estados Unidos. En el curso de las negociaciones los 39 participantes hicieron concesiones que afectaban a intercambios comerciales, valorados en 41.000 millones de dólares, que representaban dos tercios de sus importaciones y alrededor

<sup>51</sup> Un nuevo cálculo de los resultados de Woytinski mostró varias inexactitudes. En el caso de algunos de los países con tipos bajos se encontraron errores en los cálculos de los promedios que implican que los tipos medios, relativamente bajos, de Dinamarca y Noruega eran realmente algo superiores a los indicados. Sin embargo, en el caso de Austria, Alemania y Grecia las estimaciones presentan un sesgo al alza, ya que las corrientes comerciales (y los precios) en que se basan se refieren no a 1950 sino a importaciones anteriores a la segunda guerra mundial, con precios medios mucho más bajos. Por consiguiente, los tipos arancelarios medios reales de Austria y Alemania (que aún no eran partes contratantes en 1950) eran mucho menos superiores al promedio del mencionado grupo de países de lo indicado por Woytinski y Woytinski (1955).

<sup>52</sup> Promedio arancelario correspondiente a los mismos productos comprendidos en las estimaciones arancelarias de la Liga de las Naciones para 1913 y 1925, basado en un promedio aritmético con respecto a esos 78 productos (correspondientes a 530 partidas).

<sup>53</sup> Por lo que sabemos, ese tipo arancelario medio previo al GATT se indicó por primera vez en el Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo, de 1987 (página 134): "las sucesivas rondas de negociaciones celebradas en el GATT redujeron los aranceles aplicados al comercio de manufacturas de un nivel medio del 40 por ciento en 1947 a entre el 6 y el 8 por ciento en el caso de la mayoría de los países industriales, incluso antes de haber tenido lugar la última ronda de negociaciones comerciales multilaterales (la Ronda de Tokio, 1973-1979)". No se dan detalles sobre las fuentes ni sobre los métodos utilizados para llegar a esa cifra del 40 por ciento. Después fue citada por muchos otros autores en libros, artículos y folletos, pero ninguno hace alusión alguna a los métodos o datos utilizados para llegar a esa estimación poco convincente del 40 por ciento.

<sup>54</sup> En Hoda (2001) se hace un examen de las negociaciones arancelarias realizadas en ocasión de las adhesiones.

de una cuarta parte del comercio mundial. Los resultados de la Ronda Kennedy se aplicaron entre 1968 y 1972 y se tradujeron en reducciones arancelarias sustanciales a nivel multilateral. En el caso de los principales países industriales (los Estados Unidos, el Japón, la CEE(6) y el Reino Unido), la reducción media de los aranceles aplicables a los productos industriales (con exclusión del petróleo) fue del 38 por ciento (véanse los cuadros 5 y 6).

### Cuadro 5

#### GATT/OMC – 60 años de reducciones arancelarias

(Reducción en los países industriales de los aranceles NMF aplicables a los productos industriales (excluido el petróleo))

Plazo para la aplicación	Ronda abarcada	Reducción arancelaria ponderada	Factores de ponderación basados en las importaciones en régimen NMF (año)
1948	Ginebra (1947)	-26	1939
1950	Annecy (1949)	-3	1947
1952	Torquay (1950-51)	-4	1949
1956-58	Ginebra (1955-56)	-3	1954
1962-64	Ronda Dillon (1961-62)	-4	1960
1968-72	Ronda Kennedy (1964-67)	-38	1964
1980-87	Ronda de Tokio (1973-79)	-33	1977(ó 1976)
1995-99	Ronda Uruguay (1986-94)	-38	1988(ó 1989)

*Nota:* Las reducciones arancelarias correspondientes a las cinco primeras rondas se refieren únicamente a los Estados Unidos. El cálculo de las tasas medias de reducción está ponderado en función de los valores de las importaciones en régimen NMF.

*Fuente:*

**Ginebra (1947):** Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, Operations of the Trade Agreements Program, junio de 1934 a abril de 1948, parte III, cuadro 16 (productos no agrícolas).

**Annecy (1949):** Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, Operations of the Trade Agreements Program, abril de 1949 a junio de 1950, capítulo 5, cuadros 7 y 8. Atañe a todos los productos.

**Torquay (1950-51):** Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, Fifth Report, julio de 1951 a junio de 1952, capítulo 4, páginas 149 a 170, cuadros 5 y 6.

**Ginebra (1955-56):** Estimaciones basadas en Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, Ninth Report, julio de 1955 a junio de 1956, capítulo 3, páginas 100 a 108 y Departamento de Estado de los Estados Unidos, Publication 6348, Commercial Policy Series 158, junio de 1956.

**Ronda Dillon (1961-62):** Estimaciones basadas en Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, 13th Report, julio de 1959 a junio de 1960, páginas 17 a 29 y Departamento de Estado de los Estados Unidos, Publication 7408, Commercial Policy Series 194, julio de 1962.

**Ronda Kennedy (1964-67):** Preeg, E. (1970), *Traders and Diplomats*, cuadros A2 y A3. Atañe a cuatro mercados: Estados Unidos, Japón, CEE (6) y Reino Unido. Tasa agregada obtenida mediante cálculos propios basados en los valores de las importaciones en régimen NMF de 1964.

**Ronda de Tokio (1973-79):** GATT, COM.TD/W/315, 4.7.1980, páginas 20 y 21, y cálculos propios. Se hace referencia a ocho mercados (Estados Unidos, CEE (9), Japón, Austria, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza).

**Ronda Uruguay (1986-94):** GATT, *Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*, noviembre de 1994; cuadro 5 del Apéndice, y cálculos propios. Atañe a ocho mercados (Estados Unidos, UE (12), Japón, Austria, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza).

### Cuadro 6

#### Reducciones arancelarias efectuadas en la Ronda Kennedy

(Promedios ponderados en función de las importaciones de los aranceles consolidados impuestos a los productos industriales, y variación)

Participante en el comercio	Antes	Después	Reducción en %	Importaciones (NMF) en miles de millones de \$ (1964)
	de la Ronda Kennedy			
Estados Unidos	9,2	5,9	-36	12
Japón	7,3	4,5	-39	5
CEE (6)	7,7	4,8	-37	16
Reino Unido	12,0	7,2	-40	7
<b>TOTAL</b>	<b>8,9</b>	<b>5,5</b>	<b>-38</b>	<b>41</b>

*Fuente:* Preeg, E. (1970), *Traders and Diplomats*, cuadros A2 y A3.

Si bien las reducciones arancelarias medias de los principales importadores eran bastante similares en cuanto a magnitud, diferían considerablemente de unos sectores a otros. Se convinieron reducciones arancelarias considerables y de amplia base con respecto a los siguientes sectores: productos químicos, pasta de madera y papel, maquinaria, y material de transporte. En cambio, en el caso del hierro y el acero y en el de los textiles (incluidas las prendas de vestir), las concesiones afectaban a una proporción menor de comercio y las reducciones eran inferiores al promedio.<sup>55</sup>

La Ronda de Tokio empezó en 1973, pero las perturbaciones económicas vinculadas a la primera subida brusca de los precios del petróleo y la recesión mundial de 1975 hicieron que fuera aplazándose durante años la iniciación de negociaciones serias. La Ronda, que no pudo concluirse hasta 1979, logró reducir sustancialmente los aranceles aplicados a los productos industriales en los países industriales. Esa reducción fue acompañada de una armonización de los aranceles (lograda mediante la aplicación de la "fórmula suiza") y un aumento de la cobertura de las consolidaciones. Las concesiones arancelarias se concentraban principalmente en los productos industriales, que representaban el 90 por ciento del valor de las importaciones -141.000 millones de dólares- afectadas por las concesiones. En cuanto al sector de la agricultura, las medidas arancelarias adoptadas en relación con los productos de interés para los países en desarrollo revistieron principalmente la forma de mejoras del SGP con respecto a los productos tropicales. La reducción arancelaria media en el caso de los productos industriales fue del 34 por ciento si se pondera en función de los valores de las importaciones y del 39 por ciento si se mide mediante promedios simples o aritméticos.

En lo que se refiere a las reducciones arancelarias ponderadas en función de las importaciones, por etapas de elaboración, las mayores reducciones se observaron en las materias primas (64 por ciento), seguidas de los productos acabados (34 por ciento) y las semimanufacturas (30 por ciento). La magnitud de las reducciones arancelarias con respecto a los productos industriales de interés para las exportaciones de los países en desarrollo difería considerablemente entre las distintas categorías. En el caso de los artículos de metal y de madera y la maquinaria eléctrica, oscilaba entre el 32 y el 39 por ciento, en tanto que, en el de los textiles y las prendas de vestir, se limitaba al 22 y el 18 por ciento, respectivamente. Los aranceles aplicados al calzado y los artículos de viaje permanecieron prácticamente sin variaciones, ya que el promedio descendió una décima de punto porcentual y se situó en el 13,1 por ciento. La aplicación de los resultados de la Ronda de Tokio se extendió a lo largo del período 1980-1987 (véase GATT, 1980: 33-41).

Durante las negociaciones de la Ronda de Tokio se logró un importante aumento del nivel de consolidación de los aranceles correspondientes a los productos industriales en el caso de una serie de países, entre ellos Austria, el Canadá, Finlandia, el Japón y Noruega. En lo que se refiere a los Estados Unidos y la UE, el nivel de consolidación de los aranceles relativos a los productos industriales estaba cerca del 100 por ciento antes de iniciarse la Ronda de Tokio (cuadro 8 del apéndice). El nivel de consolidación respecto de los productos agrícolas siguió siendo, tras esa Ronda, de entre el 44 y el 69 por ciento en el caso del Japón y los países europeos (cuadro 9 del apéndice). La total consolidación de los aranceles relativos a los productos agrícolas por los países industriales no se logró hasta la Ronda Uruguay.

### Cuadro 7 Reducciones arancelarias efectuadas en la Ronda de Tokio

(Promedios ponderados en función de las importaciones de los aranceles consolidados impuestos a los productos industriales, y variación)

Participante en el comercio	Antes	Después	Reducción en %	Importaciones (NMF) en miles de millones de \$ (1977)
	de la Ronda de Tokio			
Estados Unidos	6,3	4,3	-32	78
Japón	5,4	2,7	-50	32
CEE (9)	6,5	4,6	-29	62
<b>TOTAL</b>	<b>6,2</b>	<b>4,1</b>	<b>-34</b>	<b>172</b>

Fuente: GATT, COM.TD/W/315, 4 de julio de 1980, páginas 20 y 21, y cálculos propios.

<sup>55</sup> GATT (1967), *GATT Trade Negotiations. Brief Summary of Results*, Comunicado de prensa GATT/992; 30 de junio de 1967.

La Ronda Uruguay representó otra reducción sustancial de los aranceles respecto de los productos industriales, que se estima en cerca del 40 por ciento y se tradujo en un tipo medio inferior al 4 por ciento en los países industriales (ocho principales mercados). Tras la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay, la proporción de las líneas arancelarias exentas de derechos aumentó del 20 al 44 por ciento. La proporción de líneas sujetas a crestas arancelarias (tipos superiores al 15 por ciento) descendió del 14 al 10 por ciento. Las reducciones arancelarias difirieron considerablemente de unos sectores a otros. Tres categorías de productos – textiles y vestido; cuero, caucho y calzado; y material de transporte – registraron los recortes arancelarios más pequeños (entre el 18 y el 26 por ciento), y siguieron alcanzando los promedios arancelarios más elevados tras la Ronda Uruguay: 15,5, 8,9 y 7,5 por ciento, respectivamente. En cambio, otras cinco categorías de productos – madera, pasta de madera y papel; metales; maquinaria no eléctrica; productos minerales; y artículos manufacturados n.e.p. – registraron recortes arancelarios superiores al promedio (entre el 52 y el 69 por ciento) que se tradujeron en tipos arancelarios medios, por categorías de productos, de entre el 1,1 y el 2,4 por ciento (GATT, 1994: cuadro II.3). En general, se redujo la progresividad arancelaria observada en productos de interés para los países en desarrollo (GATT, 1994: 15). Uno de los principales beneficios de la liberalización –en particular, para los países en desarrollo– fue la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas aplicadas en el sector de los textiles, tema que se examina con más detalle más adelante.

En cuanto a los productos agrícolas, los beneficios de la liberalización en los mercados desarrollados tuvieron dos facetas: en primer lugar, la arancelización de los contingentes de importación de productos agrícolas aún vigentes y la total consolidación de los aranceles relativos a los productos agrícolas; y, en segundo lugar, una reducción del 37 por ciento con respecto a los aranceles relativos a los productos agrícolas (GATT, 1994: cuadro II.8). Los aranceles correspondientes a los productos tropicales (parte de la categoría de los productos agrícolas) registraron un descenso del 43 por ciento.

### Cuadro 8 Reducciones arancelarias efectuadas en la Ronda Uruguay

(Promedios ponderados en función de las importaciones de los aranceles consolidados impuestos a los productos industriales, y variación)

Participante en el comercio	Antes	Después	Reducción en %	Importaciones (NMF) en miles de millones de \$ (1988)
	de la Ronda Uruguay			
Estados Unidos	5,4	3,5	-35	297
Japón	3,9	1,7	-56	133
UE (12)	5,7	3,6	-37	197
<b>TOTAL</b>	<b>5,2</b>	<b>3,1</b>	<b>-39</b>	<b>627</b>

Fuente: GATT, Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, noviembre de 1994; cuadro 5 del apéndice y cálculos propios.

Las reducciones arancelarias acordadas multilateralmente no quedaron en punto muerto tras la Ronda Uruguay. En 1997 se concluyó el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI), en el que se establecen condiciones de franquicia arancelaria para una lista de unos 300 productos (incluidos ordenadores, partes y accesorios, semiconductores, equipo de semiconductores y equipo de telecomunicaciones). En el caso de los seis principales Miembros desarrollados importadores<sup>56</sup> de productos ATI, los promedios no ponderados de los tipos arancelarios consolidados y de los tipos aplicados anteriores al ATI (1996) se redujeron del 5 y el 2,3 por ciento, respectivamente, a 0. Esas reducciones se aplicaron a partir de mediados de 1997 y terminaron en 2000. Según las estimaciones, el comercio mundial de productos ATI ascendió en 2005 a 1,4 billones de dólares aproximadamente.

Aunque en las economías más avanzadas los tipos arancelarios eran ya muy bajos, no ocurría lo mismo en el caso de una serie de países en desarrollo. Esos países en desarrollo convinieron en un proceso de aplicación gradual de recortes arancelarios que, en el caso de algunos participantes iniciales (por ejemplo, en el de la India), duraría ocho años. En el primer semestre de 1997, eran 29 las economías que

<sup>56</sup> Australia, el Canadá, los Estados Unidos, el Japón, Noruega y la UE(15).

participaban en el ATI. Al final de abril de 2007, éste tenía 70 participantes (contando individualmente a los países miembros de la UE). Las importaciones de productos ATI de los participantes en el Acuerdo aumentaron del 90 por ciento de las importaciones mundiales de esos productos en 1997 al 96 por ciento en 2006 (véase un análisis detallado del ATI en el capítulo I del presente informe).

## ii) *Observaciones recapitulativas*

Los países industriales han reducido sustancialmente sus aranceles desde 1947. Sólo en unas cuantas categorías pueden aún considerarse esos aranceles un importante obstáculo al comercio. La liberalización avanzó en oleadas asociadas a las diversas negociaciones arancelarias. Las reducciones arancelarias diferían entre los distintos sectores: los progresos eran más lentos en el caso de los productos industriales que requieren una utilización intensiva de mano de obra y en el de los productos agrícolas. Las reducciones arancelarias convenidas en las negociaciones del GATT de las que se ha tratado *supra* se refieren a los aranceles consolidados. Los aranceles aplicados en régimen NMF han tendido a descender algo antes que los tipos consolidados. Aun cuando las reducciones arancelarias de los países industriales antes mencionadas reflejan la liberalización multilateral en el marco del GATT/OMC, no deberían perderse de vista las reducciones arancelarias realizadas en el marco de acuerdos de integración regional y esquemas preferenciales en favor de los países en desarrollo. Entre los países desarrollados, la UE y el TLCAN, en particular, han efectuado importantes reducciones arancelarias (preferenciales). El trato arancelario preferencial otorgado por los países desarrollados a los países menos adelantados, establecido progresivamente, ha dado lugar al acceso con franquicia arancelaria de la mayor parte de los productos de estos últimos países a los principales mercados desarrollados. Otros esquemas preferenciales no recíprocos han beneficiado también a muchos otros países en desarrollo.

## b) *Negociaciones arancelarias: países en desarrollo*

En la presente subsección se evalúan los efectos del sistema multilateral en los aranceles de los países en desarrollo. En ella se examinan tanto las negociaciones arancelarias realizadas en ocasión de la adhesión como los compromisos negociados durante las rondas. Se establece una distinción entre los años del GATT y el período de la OMC. Con respecto a los años del GATT, debido a la escasez de datos y al costo de calcular estadísticas arancelarias a partir de fuentes documentales impresas, se utiliza una serie de estudios monográficos para ilustrar la evolución de la cobertura de las consolidaciones y de los niveles arancelarios. El régimen con arreglo al cual se adhirieron los países en desarrollo al GATT/OMC es de especial importancia. Según ese régimen, los países tuvieron o no tuvieron que negociar compromisos en materia de acceso a los mercados para convertirse en partes en los acuerdos. En el caso de los países en desarrollo es también importante considerar tanto los aranceles consolidados como los aplicados, ya que en muchos casos se han ido separando a lo largo del tiempo, al descender los aranceles aplicados a un ritmo más rápido que los consolidados.

### i) *Antes de la Ronda Uruguay*

De las 23 partes contratantes iniciales del GATT, 12 eran países en desarrollo: Birmania, el Brasil, Ceilán, Chile, China, Cuba, la India, el Líbano, el Pakistán, Rhodesia del Sur, Siria y Sudáfrica.<sup>57</sup> De esos países, que participaron en la ronda de negociaciones de 1947, tres (China, el Líbano y Siria) se retiraron después y otros cuatro no intervinieron ellos mismos en las negociaciones. El Reino Unido negoció en nombre de Birmania, Ceilán y Rhodesia del Sur, y los resultados de las negociaciones realizadas por la India fueron aceptados tanto por la India como por el Pakistán.<sup>58</sup> Las potencias coloniales negociaron también los aranceles con respecto a sus colonias. Las listas del Benelux, Francia y el Reino Unido incluyen secciones relativas a los aranceles de 17 territorios de ultramar dependientes, y en seis de ellas se reseñan los resultados de negociaciones sobre derechos preferenciales y derechos NMF.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Conviene señalar que Sudáfrica, que se consideraba a sí mismo un país desarrollado hasta después de la Ronda Uruguay, se cuenta a veces como tal.

<sup>58</sup> Véase GATT (1950), *The attack on trade barriers, A progress report on the operation of the GATT from January 1948 to August 1949*.

<sup>59</sup> Véanse los estudios monográficos del Senegal y Nigeria *infra*.

El Brasil, Chile, Cuba, la India y Sudáfrica mantuvieron negociaciones entre sí y con las demás partes. En los cuadros 13 y 14 se examinan detalladamente los compromisos arancelarios de dos países en desarrollo que fueron partes contratantes iniciales: el Brasil y la India. Esos estudios monográficos documentan también la evolución de los compromisos arancelarios del Brasil y de la India y sus aranceles aplicados a lo largo del período del GATT. Las estimaciones parecen indicar que el Brasil y la India consolidaron en 1947 aproximadamente el 20 por ciento de sus líneas arancelarias, frente a una cobertura situada entre el 49 y el 80 por ciento en el caso de los Estados Unidos y en el 50 por ciento en el caso de Francia, pero que la cobertura de sus consolidaciones disminuyó con el tiempo.

### Recuadro 13: Estudio monográfico 1: Brasil, 1947-1994

En 1947 el Brasil consolidó el 18 por ciento de sus líneas arancelarias: 1.047 líneas de un total de 5.936. Todos los derechos consolidados eran específicos, como lo eran también casi todos los tipos arancelarios aplicados. A finales del decenio de 1940 el Arancel del Brasil comprendía tres aranceles diferentes. El "arancel general" se aplicaba a las mercancías originarias de países con los que el Brasil no tenía ningún acuerdo comercial. El denominado "arancel mínimo" se aplicaba a los productos de países que también garantizaban su arancel mínimo a los productos brasileños. Y el "arancel convencional", que correspondía a las consolidaciones en régimen NMF, se definía como el arancel reservado exclusivamente a los productos de países a los que el Brasil no sólo otorgaba -y de los que a su vez recibía- trato NMF incondicional e ilimitado, sino con los que negociaba también sobre la base de ventajas especiales y reducciones arancelarias con respecto al arancel mínimo.<sup>60</sup> El arancel convencional era, pues, inferior o igual al arancel mínimo. El hecho de que la mayor parte de los aranceles fueran específicos y la existencia de aranceles generales y mínimos dificultan la evaluación y comparación del nivel de los aranceles consolidados y los aranceles aplicados del Brasil. No obstante, existen buenas razones para creer que otorgaba un nivel elevado de protección a las industrias brasileñas. El Brasil había pasado en 1874 a una forma estricta de proteccionismo industrial que le había convertido en uno de los tres a cinco países más proteccionistas del mundo.<sup>61</sup> Por otra parte, nuestras estimaciones de los aranceles medios aplicados a diversos grupos de productos en el decenio de 1950 son elevadas. Como puede verse en el cuadro 11 del apéndice, entre los 35 grupos de productos distinguidos en la nomenclatura utilizada por el Brasil en 1949-1950 los índices de cobertura de las consolidaciones más elevados corresponden a los artículos de relojería y los aparatos científicos y médicos, y los más bajos a la madera, el algodón, y el aluminio, el plomo, el estaño y el cinc.

A mediados del decenio de 1950 el Gobierno del Brasil emprendió un importante proyecto de reforma arancelaria que afectaba sustancialmente a sus obligaciones en el marco del Acuerdo General. El nuevo Arancel reemplazó una nomenclatura obsoleta con la nomenclatura de Bruselas y sustituyó los derechos específicos por derechos *ad valorem* y aumentó sustancialmente su incidencia. Las variaciones de los niveles de precios y el descenso del valor de la moneda nacional habían erosionado el efecto protector de los aranceles específicos existentes y cada vez se prestaba a los productores nacionales más protección en forma de restricciones de las importaciones o mediante controles de divisas con respecto a los pagos de las mercancías importadas. El Gobierno deseaba también aumentar sus ingresos arancelarios. El Gobierno del Brasil adujo que la revisión del Arancel estaba relacionada con otras medidas urgentes de reforma fiscal, que equivalía a la transferencia de diversas medidas protectoras al Arancel y que no debería reducir el volumen del comercio, aumentar el costo de los productos importados ni alterar la composición de las importaciones.<sup>62</sup> La reforma afectaba a una serie de derechos consolidados y, por consiguiente, entrañaba la realización de

<sup>60</sup> Véase Oficina Internacional de Aranceles de Aduanas (1949), *The International Customs Journal*, Year 1949-1959, N° 6. Brasil, Bruselas: Oficina Internacional de Aranceles de Aduanas

<sup>61</sup> Véase Clemens y Williamson (2001); Bairoch (1989).

<sup>62</sup> Véase GATT (1956), *International Trade 1956*, Ginebra: GATT

nuevas negociaciones en el marco del artículo XXVIII.<sup>63</sup> Reconociendo la necesidad de la revisión de un Arancel "obsoleto" y la conveniencia de un sistema simplificado de controles e impuestos, las partes contratantes acordaron eximir al Brasil de sus compromisos arancelarios, en el entendimiento de que las demás partes contratantes podrían considerar suspendidas las concesiones que habían otorgado anteriormente al Brasil. Las negociaciones relativas a la nueva lista de tipos consolidados tenían que quedar ultimadas en un plazo de un año a contar de la promulgación del Arancel.

Con el establecimiento de su nuevo Arancel en 1957, el Brasil redujo sustancialmente la cobertura de sus consolidaciones, que a partir de entonces permaneció en algo menos del 5 por ciento hasta la Ronda Uruguay. En el cuadro 12 del apéndice puede verse que entre 1949 y 1958 el número de líneas consolidadas descendió de 1.047 a 234, en tanto que el número total de líneas comprendidas en la nomenclatura aumentó de menos de 6.000 a ligeramente más de 6.300. Las cifras correspondientes a los decenios de 1970 y 1980 muestran un número de líneas consolidadas considerablemente superior, que queda en gran parte contrarrestado por el aumento del número total de líneas.<sup>64</sup>

#### Brasil: Promedio aritmético de los tipos arancelarios *ad valorem* aplicados, en porcentajes, para determinados grupos de productos y determinados años

Sección	Designación	1957	1979	1986	1997	2001
3	Grasas animales y vegetales	58,2	76,5	54,0	11,6	11,4
4	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	132,9	138,3	84,9	17,4	17,0
7	Resinas artificiales y materias plásticas	58,4	107,4	71,1	16,3	15,6
9	Madera y sus manufacturas	62,0	130,2	61,3	12,4	11,8
11.61 <sup>a</sup>	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de materia textil	120,0	203,5	104,9	23,0	22,5
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	116,0	186,0	85,6	24,8	21,9
17	Vehículos, aeronaves y material conexo	42,3	71,9	57,7	24,0	17,4
Número total de líneas de los productos seleccionados		804	1478	1641	1357	1551

<sup>a</sup> Subsección 61 de la sección 11.

*Nota:* Debido a los cambios de nomenclatura, los promedios arancelarios no son estrictamente comparables de unos años a otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

*Fuente:* International Customs Journal, Brazil (1957-1958), Brazil (1979-1980) y Brazil (1986-1987); OMC-BID; estimaciones de la OMC.

Los aranceles aplicados por el Brasil eran ya bastante elevados a finales del decenio de 1950, pero aún lo eran más a finales del de 1970; no empezaron a descender hasta la primera mitad del decenio de 1980. En el cuadro figuran promedios simples de los aranceles aplicados con respecto a determinados grupos de productos a lo largo de seis decenios.<sup>65</sup> La definición de los grupos de productos se mantiene constante a lo largo del tiempo.<sup>66</sup> Entre los grupos de productos seleccionados para este estudio monográfico, dos estaban gravados con aranceles especialmente elevados a finales del decenio de 1970. Los aranceles medios correspondientes a las prendas de vestir y el calzado eran, respectivamente, del 203 y el 186 por ciento en 1979/1980. Cuatro grupos de productos -las prendas de vestir, el calzado, los productos alimenticios y los vehículos- aún seguían gravados con aranceles medios superiores al 50 por ciento a finales del decenio de 1980.

<sup>63</sup> El Brasil también inició negociaciones en el marco del artículo XXVIII en 1960, 1977 y 1991. Véanse los documentos Secret/135(1960), Secret/238(1977) y Secret/334(1991) del GATT.

<sup>64</sup> Las estimaciones de la cobertura de las consolidaciones en diferentes períodos no son estrictamente comparables debido a los cambios de nomenclatura. Véase el apéndice técnico.

<sup>65</sup> Las estimaciones posteriores a 1994 se proporcionan a efectos comparativos, pero no se analizan.

<sup>66</sup> Las variaciones de los promedios arancelarios a lo largo del tiempo deben interpretarse con prudencia debido a los cambios de nomenclatura y metodología. Véase el apéndice técnico.

En el caso de los países en desarrollo que pasaron a ser partes contratantes del GATT después de 1947, es importante la distinción de si se adhirieron en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI o en el marco del artículo XXXIII. En el apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI se preveía la adhesión automática de los Estados que hubieran adquirido recientemente la independencia o de los territorios aduaneros independientes tan pronto como fueran presentados por la parte contratante responsable mediante una declaración, si se cumplían las condiciones establecidas. Un gobierno que se convirtiera en parte contratante en el marco de esa disposición lo hacía en las condiciones en su día aceptadas por el gobierno metropolitano en nombre del territorio en cuestión, con inclusión de las Listas de concesiones aplicables. En el recuadro 15 se ofrecen dos estudios monográficos de países -el Senegal y Nigeria- que lograron la condición de parte contratante en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI. En esos estudios monográficos se examina la evolución de los compromisos en materia de acceso a los mercados desde la adhesión hasta la Ronda Uruguay. Por otro lado, en el artículo XXXIII se establecía que las condiciones de adhesión habían de negociarse entre el gobierno en proceso de adhesión y las partes contratantes. En los estudios monográficos relativos a la Argentina y la República de Corea (véase el recuadro 16) se dan ejemplos de adhesiones en el marco de esa disposición.

Durante la Ronda de Annecy, celebrada en 1949, se adhirieron cuatro países en desarrollo: Haití, Liberia, Nicaragua y la República Dominicana.<sup>67</sup> En 1953 Liberia denunció el Acuerdo, y el Uruguay, que había participado en la Ronda de Annecy, se convirtió en parte contratante. Indonesia se adhirió en 1950, tras alcanzar la independencia. Fue el primer país que se adhirió en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI. El Perú y Turquía negociaron su adhesión en el marco del artículo XXXIII, durante la Ronda de Torquay, en 1951. Ghana y Malasia se adhirieron en 1957 en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI, al igual que lo hizo Guinea en 1958.

En el decenio de 1950 el GATT logró salvaguardar más o menos la estabilidad de los derechos de importación consolidados por las partes contratantes, pero hubo cambios importantes -principalmente al alza- en los aranceles sin consolidar de las partes contratantes y en los aranceles de otros países. En el examen anual de las variaciones de los obstáculos y controles al comercio internacional realizado en 1954, la Secretaría del GATT señala unos cuantos casos de aumento de los tipos consolidados mediante acuerdo o negociación especial.<sup>68</sup> Es interesante observar que el examen de los cambios arancelarios en los primeros años del decenio de 1950 incluía tanto reducciones arancelarias como aumentos de los derechos. Por ejemplo, en el examen de 1953 se establece una distinción entre, por un lado, las reducciones arancelarias negociadas y las reducciones unilaterales y, por otro, los aumentos de los aranceles encaminados a compensar la supresión de restricciones cuantitativas de las importaciones o aumentar la protección de las ramas de producción nacionales y los inducidos por el deseo de incrementar los ingresos arancelarios. En muchos exámenes se indica que el motivo de aumentar los aranceles solía ser el deseo de prestar mayor protección efectiva a los productores nacionales en momentos de reñida competencia internacional. En el examen de 1953 se observa también una mayor tendencia durante el período objeto de examen a imponer a las mercancías importadas gravámenes adicionales de un tipo u otro. En ese año sólo se realizaron unas cuantas reducciones arancelarias mediante negociación. Cuba convino con Alemania en reducir el arancel aplicado a una serie de productos a cambio de un mercado garantizado para el azúcar. Esas reducciones entrañaban la desaparición de las preferencias anteriormente otorgadas con respecto a esos productos a los Estados Unidos. Al mismo tiempo, una serie de países en desarrollo redujeron o suprimieron unilateralmente los derechos aplicados a las importaciones de bienes de equipo necesarios para el desarrollo de la industria.

<sup>67</sup> Véase el cuadro 10 del apéndice.

<sup>68</sup> Véase GATT (1954), *International Trade 1954* (informe anual general).

**Recuadro 14: Estudio monográfico 2: India, 1947-1994**

Como puede verse en el cuadro 13 del apéndice, la India consolidó alrededor del 20 por ciento de sus líneas arancelarias en 1947, pero esa cobertura de las consolidaciones fue disminuyendo progresivamente hasta llegar a ser del 4 por ciento aproximadamente a raíz de la Ronda Uruguay.<sup>69</sup> El descenso de la cobertura de las consolidaciones en el primer decenio refleja el aumento del número total de líneas comprendidas en el Arancel y tres renegociaciones en el marco del artículo XXVIII.<sup>70</sup> El número absoluto de líneas consolidadas no varió mucho hasta finales del decenio de 1960. Un segundo descenso del nivel de cobertura de las consolidaciones en los primeros años del decenio de 1970 refleja una disminución en dos tercios del número de líneas arancelarias consolidadas. También varió considerablemente con el tiempo la distribución de la cobertura de las consolidaciones entre los distintos grupos de productos. Si bien en el decenio de 1940 la mayor cobertura de las consolidaciones correspondía a la maquinaria, los aparatos, el calzado, la sombrerería, etc. y a los instrumentos científicos y de precisión, en los decenios de 1970 y 1980 todas las consolidaciones estaban concentradas en un reducido número de productos: principalmente, legumbres y hortalizas, y grasas, y, en menor medida, productos químicos y productos farmacéuticos.

Los promedios de los aranceles aplicados con respecto a una muestra de determinados grupos de productos siguieron una tendencia ascendente desde finales del decenio de 1940 hasta finales del de 1980.<sup>71</sup> En el cuadro que figura *infra* se recogen los promedios simples de los aranceles aplicados a determinados grupos de productos en determinados años. Mientras que en el caso del Brasil los aranceles alcanzaron su cota máxima en los últimos años del decenio de 1970 y empezaron a descender en el decenio de 1980, los de la India siguieron aumentando hasta el final del decenio de 1980.

**India: Promedio aritmético de los tipos arancelarios *ad valorem* aplicados, en porcentajes, para determinados grupos de productos y determinados años**

Sección	Designación	1948	1958	1964	1979	1987	1997	2001
3 <sup>a</sup>	Grasas animales y vegetales	29,5	29,7	30,1	57,1	200,0	35,5	63,3
4 <sup>b</sup>	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	35,4	40,8	49,4	122,0	104,0	50,3	45,2
7	Resinas artificiales y materias plásticas	25,0	72,8	72,8	80,0	150,0	38,4	34,4
9	Madera y sus manufacturas	25,5	42,2	45,0	65,0	63,5	31,4	28,8
11.61 <sup>c</sup>	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de materia textil	25,0	100,0	66,8	100,0	100,0	45,0	35,0
12 <sup>d</sup>	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	27,0	49,2	54,1	100,0	100,0	44,7	34,8
17	Vehículos, aeronaves y material conexo	25,8	49,7	47,0	58,0	70,4	36,6	36,7
Número total de líneas de los productos seleccionados		110	152	155	72	802	943	1077

<sup>a</sup> La proporción de líneas de la sección 3 gravadas con derechos específicos va del 7,1 por ciento al 38,4 por ciento en los tres primeros años.

<sup>b</sup> La proporción de líneas arancelarias de la sección 4 gravadas con derechos específicos va del 3,3 por ciento al 38,8 por ciento durante el período 1948-1987.

<sup>c</sup> Subsección 61 de la sección 11. La proporción de líneas de esta sección gravadas con derechos específicos era del 62 por ciento en 2001.

<sup>d</sup> La proporción de líneas de la sección 12 gravadas con derechos específicos era del 11,1 por ciento y el 25 por ciento, respectivamente, en 1958 y 1964.

*Nota:* Debido a los cambios de nomenclatura, los promedios arancelarios no son estrictamente comparables de unos años a otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

*Fuente:* International Customs Journal, India (1948), India (1957), India (1964), India (1979); India (1987); OMC-BID; estimaciones de la OMC.

<sup>69</sup> Debido a los repetidos cambios de nomenclatura, las variaciones del nivel de cobertura de las consolidaciones a lo largo del tiempo deben interpretarse con prudencia. Véase el apéndice técnico

<sup>70</sup> Véanse los documentos Secret/3(1953), Secret/7(1954) y Secret/39(1955) del GATT. La India también inició renegociaciones en el marco del artículo XXVIII en 1969, 1975 y 1976. Véanse los documentos Secret/188(1969), Secret/227(1975) y Secret/232(1976).

<sup>71</sup> Las variaciones de los promedios arancelarios a lo largo del tiempo deben interpretarse con prudencia debido a los cambios de nomenclatura y metodología. Véase el apéndice técnico.

En el decenio de 1950 la India modificó sus aranceles con relativa frecuencia. Por ejemplo, en 1954 se redujeron los tipos aplicados a determinadas piedras preciosas sin tallar y en 1955 se aplicaron durante un período limitado tipos reducidos al azúcar destinado al refinado. Al mismo tiempo, se aumentaron algunos tipos arancelarios fiscales y se reclasificaron como derechos de protección. Se impusieron tipos del 15 por ciento a los polvos y pastas para blanquear, y del 85 y el 92,5 por ciento a las bujías de encendido. Se realizó un aumento con respecto a las manufacturas de cuero, la cuerda de algodón, los cubiertos, los muebles metálicos y los artículos de peletería, y se añadió un derecho específico al derecho *ad valorem* en el caso de las baldosas, los termos y los cierres de cremallera. La India negoció también algunos aumentos de los derechos consolidados con respecto, entre otros, a los siguientes productos: hojas para maquinillas de afeitar, vinos, cuentas de vidrio y perlas falsas. En 1956 la India aumentó los derechos aplicados a una serie de productos para proteger las reservas de divisas, que habían descendido como consecuencia de las crecientes necesidades para el desarrollo de la industria nacional.

En el decenio de 1960 se adhirieron al GATT una serie de países en desarrollo y se organizaron dos rondas de negociaciones. Veintinueve Estados que habían alcanzado recientemente la independencia adquirieron la condición de parte contratante sobre la base del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI, en tanto que sólo siete negociaron su adhesión en el marco del artículo XXXIII.<sup>72</sup> El procedimiento simplificado para adquirir la condición de parte contratante en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI adoptado en 1963 preveía una certificación del Director General en el sentido de que el gobierno de que se trataba había pasado a ser parte contratante.<sup>73</sup> España y Portugal, que alegaban su condición de país en desarrollo en aquel momento, figuraban entre los siete países que tenían que negociar las condiciones de adhesión con las partes contratantes, junto con la Argentina, Israel, la República Árabe Unida, la República de Corea y Yugoslavia. Túnez se adhirió provisionalmente en 1959 y otros 12 países declararon que aplicaban *de facto* el GATT. En los primeros tiempos las negociaciones de adhesión entrañaban un intercambio de concesiones entre las partes contratantes y los países que solicitaban la adhesión (Hoda, 2001). Sin embargo, en el decenio de 1960 se aplicaba el principio de no reciprocidad con respecto a los países en desarrollo. En un folleto de la Secretaría del GATT titulado "The role of GATT in relation to trade and development", se resumía el enfoque de las negociaciones de adhesión de la siguiente manera: "Si bien los países menos desarrollados han hecho algunas concesiones arancelarias en ocasión de su adhesión, se espera de ellos relativamente poca reciprocidad y se acepta que, en general, deben conservar libertad para utilizar su flexibilidad arancelaria a la luz de sus necesidades en materia de desarrollo".<sup>74</sup>

Los estudios monográficos sobre la Argentina y la República de Corea parecen indicar que ni siquiera los países que se adhirieron en el marco del artículo XXXIII en el decenio de 1960 consolidaron una gran parte de sus aranceles. Como puede verse en el recuadro 16, la Argentina consolidó alrededor del 5 por ciento de sus líneas arancelarias y la República de Corea sólo consolidó 60 líneas. Inmediatamente antes de la Ronda Uruguay la cobertura de las consolidaciones de la República de Corea había aumentado al 9,5 por ciento.

En la Ronda Kennedy (1964-1967) se declararon participantes 25 países en desarrollo. Se establecieron procedimientos especiales para prestar atención a las preocupaciones de los países en desarrollo, entre las que figuraba en lugar principal la mejora de su acceso a los mercados de los países desarrollados. Con excepción de algunos intentos por parte de los Estados Unidos, los países desarrollados no trataron de lograr más que concesiones simbólicas de los países en desarrollo, que no contrajeron compromisos importantes en materia de acceso a los mercados (Hudec, 1987).

<sup>72</sup> En el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI se adhirieron 63 países en total. Véase el cuadro 10 del apéndice.

<sup>73</sup> Antes de 1963 se acostumbraba a remitir las solicitudes presentadas en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI a las partes contratantes, aun cuando la adhesión sobre la base de ese artículo era automática siempre que se cumplieran las condiciones establecidas. En su reunión de abril/mayo de 1963 el Consejo aceptó la propuesta de la Secretaría de adoptar un procedimiento simplificado para la admisión de los Estados que hubieran adquirido recientemente la independencia. Véase OMC (1995a), *Guía de las Normas y Usos del GATT*, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

<sup>74</sup> Citado en Hudec (1987), página 59.

**Recuadro 15: Estudios monográficos 3 y 4: Senegal y Nigeria**Estudio monográfico 3: Senegal

El Senegal se convirtió en un país independiente el 20 de junio de 1960. El 27 de junio de ese mismo año, el Gobierno de Francia informó de que, a partir del día de su independencia, el Gobierno del Senegal había asumido la plena responsabilidad de las cuestiones abarcadas por el Acuerdo General en su territorio. Así pues, el Gobierno francés estableció el hecho de que el Senegal reunía las condiciones, en el sentido del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI, para ser parte contratante. El Gobierno del Senegal, que venía aplicando *de facto* el Acuerdo General desde noviembre de 1960, comunicó al Secretario Ejecutivo del GATT que deseaba ser considerado parte contratante en virtud del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI. Como se cumplían las condiciones establecidas, el Senegal se convirtió en parte contratante. Sus derechos y obligaciones datan del día de su independencia.

Las concesiones previamente existentes en la lista francesa en relación con el Senegal subsistían, y se estableció una nueva lista que comprendía esas concesiones utilizando el procedimiento de certificación de las modificaciones de las listas anexas al GATT.<sup>75</sup> Las concesiones hechas en Ginebra en 1947 en nombre del Senegal abarcaban aproximadamente 70 productos. Los niveles de consolidación se situaban entre el 4 y el 30 por ciento (automóviles y partes de automóviles), con dos excepciones (75 por ciento) en relación con los cigarros (puros) y los cigarrillos. Se consolidaron también los tipos preferenciales aplicados a una docena de productos – principalmente productos del petróleo – importados de la Unión Francesa. En la Ronda de Annecy se añadieron seis productos (con consolidaciones en el 5 y el 7 por ciento) y en la Ronda de Torquay se añadieron otros 70 productos aproximadamente (la mayoría de las consolidaciones en el 5 por ciento).

**Senegal: Promedio aritmético de los tipos arancelarios *ad valorem* aplicados, en porcentajes, para determinados grupos de productos y determinados años**

Sección	Designación	1969	1977	1985	2002
3	Grasas animales y vegetales	20,8	19,4	58,9	11,9
4 <sup>a</sup>	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	23,7	24,2	83,7	16,9
7	Resinas artificiales y materias plásticas	23,2	21,9	56,1	10,7
9	Madera y sus manufacturas	15,2	20,0	58,5	12,4
11.61 <sup>b</sup>	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de materia textil	35,0	30,0	65,0	20,0
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	21,8	28,8	54,1	17,8
17	Vehículos, aeronaves y material conexo	14,3	13,7	66,4	8,7
Número total de líneas de los productos seleccionados		404	797	900	1116

<sup>a</sup> La proporción de líneas arancelarias de la sección 4 gravadas con derechos específicos era del 14,7 por ciento en 1969 y del 12,7 por ciento en 1977.

<sup>b</sup> Subsección 61 de la sección 11.

*Nota:* Debido a los cambios de nomenclatura, los promedios arancelarios no son estrictamente comparables de unos años a otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

*Fuente:* International Customs Journal, Senegal (1969), Senegal (1977), Senegal (1985); OMC-BID; estimaciones de la OMC.

Como puede verse en el cuadro que figura *supra*, hasta finales del decenio de 1970 los aranceles aplicados permanecieron relativamente bajos, con excepción de los aplicados a las prendas de vestir y el calzado. Sin embargo, a mediados del decenio de 1980 los aranceles alcanzaron niveles

<sup>75</sup> Véase la Lista XLIX establecida en GATT (1964), Segunda certificación de rectificación y modificación de las Listas de concesiones anexas al GATT, 29 de abril de 1964 [Instrumento N° 92].

considerablemente más elevados, antes de descender de nuevo en el decenio de 1990. Obsérvese que la reducción de los aranceles aplicados se situó muy por debajo del nivel de las consolidaciones realizadas en la Ronda Uruguay, cuyo promedio fue del 30 por ciento tanto en el caso de los productos agrícolas como en el de los productos no agrícolas.

#### Estudio monográfico 4: Nigeria

Nigeria adquirió también la condición de parte contratante en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI. Sus derechos y obligaciones datan de octubre de 1960, fecha de su independencia. Durante varios decenios la lista de Nigeria comprendió un solo producto: el pescado seco.<sup>76</sup> Como puede verse en el cuadro que figura *infra*, los aranceles aplicados eran relativamente elevados en el decenio de 1960 y aumentaron ligeramente en el de 1970, pero para mediados del decenio de 1980 ya habían empezado a descender. En la Ronda Uruguay, Nigeria consolidó todas sus líneas arancelarias de productos agrícolas en un nivel medio del 150 por ciento. En cambio, sólo consolidó el 6,9 por ciento de las líneas de productos industriales, en un nivel medio del 48,8 por ciento. Esas consolidaciones imponen pocas limitaciones a la política arancelaria de Nigeria.

#### Nigeria: Promedio aritmético de los tipos arancelarios *ad valorem* aplicados, en porcentajes, para determinados grupos de productos y determinados años

Sección	Designación	1965	1970	1987	1999	2003
3 <sup>a</sup>	Grasas animales y vegetales	35,5	44,4	20,0	25,5	37,6
4 <sup>b</sup>	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	50,8	56,5	33,4	39,9	68,6
7 <sup>c</sup>	Resinas artificiales y materias plásticas	41,6	39,5	21,4	25,4	24,5
9	Madera y sus manufacturas	53,5	85,2	28,5	28,5	30,1
11.61 <sup>d</sup>	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de materia textil	40,0	42,7	14,6	50,0	50,0
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	43,4	49,5	35,5	32,6	32,6
17	Vehículos, aeronaves y material conexo	24,8	28,6	33,3	18,3	18,3
Número total de líneas de los productos seleccionados		236	250	248	960	988

<sup>a</sup> La proporción de líneas arancelarias de la sección 3 gravadas con derechos específicos era del 33,3 por ciento y el 25 por ciento, respectivamente, en 1965 y 1970.

<sup>b</sup> La proporción de líneas arancelarias de la sección 4 gravadas con derechos específicos era del 28 por ciento y el 31,8 por ciento, respectivamente, en 1965 y 1970.

<sup>c</sup> La proporción de líneas arancelarias de la sección 7 gravadas con derechos específicos era del 3,2 por ciento y el 5 por ciento, respectivamente, en 1965 y 1970.

<sup>d</sup> Subsección 61 de la sección 11.

*Nota:* Debido a los cambios de nomenclatura, los promedios arancelarios no son estrictamente comparables de unos años a otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

*Fuente:* International Customs Journal, Nigeria (1965), Nigeria (1970); Zoll- und Handelsinformation by the Bundesstelle für Aussenhandelsinformation, Nigeria (1987); OMC-BID; estimaciones de la OMC.

<sup>76</sup> Véase GATT (1962), Protocolo que incorpora al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio los resultados de la Conferencia Arancelaria 1960-1961, 16 de julio de 1962.

**Recuadro 16: Estudios monográficos 5 y 6: Argentina y República de Corea**Estudio monográfico 5: Argentina

La Argentina pasó a ser parte contratante del GATT al final de la Ronda Kennedy, en septiembre de 1967. Al igual que la República de Corea, la Argentina fue admitida en virtud del artículo XXXIII, mediante la negociación de concesiones arancelarias. Como puede verse en el cuadro 14 del apéndice, la Argentina aceptó consolidar alrededor del 5,5 por ciento de sus líneas arancelarias. La cobertura de las consolidaciones difería entre los distintos grupos de productos: llegaba al 23 por ciento en el caso de los animales vivos y al 12,1 por ciento en el de los vehículos y las aeronaves, en tanto que otros grupos de productos, como el calzado y la madera y las manufacturas de madera, seguían totalmente sin consolidar.<sup>77</sup> En conjunto, menos del 10 por ciento de las líneas consolidadas se referían a productos agrícolas. Los niveles de consolidación de los productos agrícolas se situaban entre cero en el caso de las semillas de remolacha azucarera y el 140 por ciento en el del whisky o los artículos de confitería. Las consolidaciones con respecto a los productos industriales abarcaban principalmente los bienes de equipo y los insumos intermedios, entre ellos los metales y la maquinaria, así como los productos farmacéuticos. Los aranceles relativos a la maquinaria se consolidaron normalmente en un nivel del 80 por ciento o incluso más elevado, con crestas arancelarias de más del 200 por ciento en el caso de determinados productos. Es interesante observar que los tipos consolidados finales no son sistemáticamente inferiores a los tipos de base indicados en la lista. En un número importante de casos, el tipo consolidado es superior o igual al tipo de base. En la Ronda de Tokio, la Argentina consignó en su Lista nuevas concesiones que abarcaban un total de 31 líneas.<sup>78</sup> En algunos casos los nuevos compromisos consistían en reducciones de tipos ya consolidados. En otros casos, se consolidaban nuevas líneas. Al igual que en anteriores consolidaciones, el nivel del tipo consolidado era superior, igual o inferior al tipo de base.

**Argentina: Promedio aritmético de los tipos arancelarios *ad valorem* aplicados, en porcentajes, para determinados grupos de productos y determinados años**

Sección	Designación	1967	1971	1987	1996	2001
3	Grasas animales y vegetales	73,1	68,2	21,8	8,9	11,5
4	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	99,6	108,5	26,6	14,3	16,8
7	Resinas artificiales y materias plásticas	66,9	62,2	24,7	13,8	15,7
9	Madera y sus manufacturas	61,6	60,7	32,2	10,3	11,9
11.61 <sup>a</sup>	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de materia textil	140,0	194,5	38,0	20,7	22,5
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	125,0	156,3	24,7	21,9	21,4
17	Vehículos, aeronaves y material conexo	79,6	60,5	27,4	15,3	19,3
Número total de líneas de los productos seleccionados		713	842	1249	1350	1387

<sup>a</sup> Subsección 61 de la sección 11.

*Nota:* Debido a los cambios de nomenclatura, los promedios arancelarios no son estrictamente comparables de unos años a otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

*Fuente:* International Customs Journal, Argentina (1967), Argentina (1971), Argentina (1987); OMC-BID; estimaciones de la OMC.

Los promedios de los aranceles aplicados a los grupos de productos que figuran en el cuadro *supra* parecen indicar que los aranceles aplicados por la Argentina eran elevados en los decenios de 1960 y 1970. Sin embargo, nuestros cálculos en relación con la segunda mitad del decenio de

<sup>77</sup> Véase la Lista LXIV anexa al Protocolo de Adhesión de la Argentina en GATT (1967), *Legal instruments embodying the results of the 1964-1967 trade conference*, volumen V, 30 de junio de 1967.

<sup>78</sup> Véase GATT (1979), Protocolo de Ginebra [Instrumento N° 156].

1980 muestran que los aranceles se habían reducido ya sustancialmente en los primeros años de ese decenio. Como puede verse en el cuadro, a principios del decenio de 1990 se redujeron más. Es muy probable que la Argentina no utilizara las negociaciones de la Ronda Uruguay para reducir los aranceles aplicados. El promedio de los tipos finales consolidados en la Ronda Uruguay por la Argentina es algo superior al 30 por ciento.

#### Estudio monográfico 6: República de Corea

Al igual que la Argentina, la República de Corea pasó a ser parte contratante del GATT en 1967, en torno al final de las negociaciones comerciales de la Ronda Kennedy. La República de Corea negoció también su adhesión en el marco del artículo XXXIII. La lista anexa al Protocolo de Adhesión de la República de Corea al GATT abarcaba 60 productos.<sup>79</sup> Alrededor del 15 por ciento de esos productos eran productos agrícolas. El nivel de las consolidaciones en la esfera de la agricultura iba de cero en el caso de los animales de la especie bovina al 80 por ciento en el de determinadas preparaciones alimenticias. Las consolidaciones con respecto a los productos industriales abarcaban una diversidad de grupos de productos, entre ellos algunas prendas de vestir y maquinaria. Una serie de consolidaciones se establecieron en cero y unas cuantas en el 80 por ciento. Durante la Ronda Kennedy, la República de Corea consolidó otros 18 productos.<sup>80</sup> En el caso de esas nuevas consolidaciones, los tipos eran todos ellos inferiores o iguales a los tipos de base correspondientes. En la Ronda de Tokio, la República de Corea hizo 143 concesiones.<sup>81</sup> Algunas eran reducciones de aranceles ya consolidados y otras eran nuevas consolidaciones. Alrededor del 30 por ciento de los compromisos contraídos en la Ronda de Tokio se referían a productos agrícolas. Las concesiones hechas con respecto a los productos no agrícolas no muestran pautas claras. El nivel de las consolidaciones va del 20 al 40 por ciento, con unas cuantas excepciones en el 50 o el 60 por ciento.

#### República de Corea: Promedio aritmético de los tipos arancelarios *ad valorem* aplicados, en porcentajes, para determinados grupos de productos y determinados años

Sección	Designación	1974	1982	1997	2001
3 <sup>a</sup>	Grasas animales y vegetales	41,7	27,0	9,2	8,7
4 <sup>b</sup>	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	61,5	44,5	23,5	22,9
7	Resinas artificiales y materias plásticas	39,1	33,3	9,0	8,8
9	Madera y sus manufacturas	32,0	12,1	6,5	6,4
11.61 <sup>c</sup>	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de materia textil	100,0	50,0	8,0	12,5
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	79,2	48,5	8,0	10,4
17	Vehículos, aeronaves y material conexo	67,7	25,1	6,0	5,5
Número total de líneas de los productos seleccionados		495	344	2496	2522

<sup>a</sup> La proporción de líneas arancelarias de la sección 3 gravadas con derechos específicos era del 0,87 por ciento en 1997 y en 2001.

<sup>b</sup> La proporción de líneas arancelarias de la sección 4 gravadas con derechos específicos va del 0,4 por ciento al 8 por ciento.

<sup>c</sup> Subsección 61 de la sección 11.

Nota: Debido a los cambios de nomenclatura, los promedios arancelarios no son estrictamente comparables de unos años a otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

Fuente: Korean Customs Association (1974); International Customs Journal, Korea (1982); OMC-BID; estimaciones de la OMC.

<sup>79</sup> Véase GATT (1967), Protocolo de Adhesión de la República de Corea al GATT, 2 de marzo de 1967, Ginebra.

<sup>80</sup> Véase la Lista LX en GATT (1967), *Legal instruments embodying the results of the 1964-1967 trade conference*, volumen V, 30 de junio de 1967.

<sup>81</sup> Véase la Lista LX en GATT (1979), Protocolo adicional al Protocolo de Ginebra (1979) anexo al GATT, 22 de noviembre de 1979, Ginebra.

Los promedios simples de los aranceles aplicados a los grupos de productos que figuran en el cuadro *supra* parecen indicar que los aranceles de Corea eran aún relativamente elevados a mediados del decenio de 1970, pero que ya en los primeros años del decenio de 1980 se habían reducido considerablemente. Siguieron reduciéndose, como muestran los promedios correspondientes a 1996 y después. Al mismo tiempo, a medida que se reducían los promedios disminuía también la dispersión entre los distintos grupos. En la Ronda Uruguay, la República de Corea consolidó la totalidad de sus aranceles en la esfera de la agricultura en un tipo medio de más del 50 por ciento, y el 93,8 por ciento de sus aranceles relativos a los productos no agrícolas en el 10 por ciento por término medio.

Los países en desarrollo no hicieron muchas concesiones en materia de acceso a los mercados ni en el decenio de 1970 ni en el de 1980. Entre 1970 y 1985, seis países en desarrollo, más Rumania y Hungría, negociaron su adhesión en el marco del artículo XXXIII, y otros seis adquirieron la condición de parte contratante en virtud del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI. Durante el mismo período, el número de países en desarrollo que aplicaban el GATT provisionalmente o *de facto* ascendía a 30. La participación de los países en desarrollo en la Ronda de Tokio no estuvo sujeta a la norma de reciprocidad. Según Hudec (1987), los países desarrollados insistieron un poco más en obtener reciprocidad de los países en desarrollo más grandes, pero no mucho. No obstante, 19 países en desarrollo ofrecieron reducciones arancelarias o consolidaciones de los tipos arancelarios vigentes con respecto al 5 por ciento de sus importaciones en régimen NMF totales.<sup>82</sup>

En los últimos años del decenio de 1980 y primeros del de 1990, es decir, inmediatamente antes de las negociaciones de la Ronda Uruguay o durante ellas, el número de adhesiones aumentó considerablemente. Alrededor de 25 países obtuvieron la condición de parte contratante en el marco del apartado c) del párrafo 5 del artículo XXVI y 13 países se adhirieron al GATT en virtud del artículo XXXIII. Ocho de esos 13 países eran de América Latina (México, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Venezuela, Guatemala, el Paraguay y Honduras), tres eran países en transición (la República Checa, la República Eslovaca y Eslovenia) y dos eran norteafricanos (Marruecos y Túnez).<sup>83</sup> Es interesante observar que la dispersión del nivel de compromisos contraídos por los países que se adherían aumentó considerablemente durante ese período. Excepto en el caso de Túnez y Marruecos, todos los países que se adhirieron en virtud del artículo XXXIII consolidaron todas o casi todas sus líneas arancelarias. En la mayoría de los casos, los aranceles se consolidaron en un nivel máximo general, con una lista de excepciones. El nivel de ese tipo máximo variaba entre el 27 por ciento en el caso de Eslovenia y el 55 por ciento en el de Costa Rica. Esa evolución refleja probablemente el cambio progresivo de opiniones que pudo observarse durante ese período en cuanto a la función del comercio internacional en la promoción del crecimiento y el desarrollo. Las instituciones financieras internacionales y las partes contratantes desarrolladas ejercían más presión a favor de la realización de reformas comerciales en los países en desarrollo.<sup>84</sup>

En el caso de la mayor parte de los 13 países que se adhirieron al GATT después de 1986, la adhesión formaba parte de un programa de reforma más amplio. En el informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de Costa Rica se describe la reforma arancelaria realizada en el marco de un Programa de Ajuste Estructural. Costa Rica simplificó su estructura arancelaria y redujo considerablemente los tipos aplicados. Los impuestos sobre los valores en aduana, los impuestos adicionales y los recargos se redujeron y unificaron en el marco del Arancel. El nivel arancelario máximo con respecto a la mayoría de los productos acabados se fijó en el 40 por ciento. Al mismo tiempo, sin embargo, el Gobierno consolidó la totalidad de su Arancel en el 55 por ciento *ad valorem*, con unas cuantas excepciones especificadas en un anexo de su Lista. La mayoría de las excepciones al tipo máximo se fijaron por debajo del 55 por ciento; sólo unas cuantas consolidaciones se establecieron por encima del 55 por ciento.

<sup>82</sup> Alrededor de 3.900 millones de dólares de sus importaciones de 1976 ó 1977.

<sup>83</sup> Véanse los detalles relativos a las adhesiones en el cuadro 10 del apéndice.

<sup>84</sup> Hoda (2001) observa que los principales participantes en las negociaciones de adhesión de los países en desarrollo eran partes contratantes industrializadas. En Banco Mundial (2006) queda de manifiesto que los préstamos del Banco destinados a la liberalización comercial alcanzaron su nivel más alto en el período 1987-1994.

En los cuadros 10 y 11, que figuran en la siguiente subsección, se indica la cobertura de las consolidaciones antes de la Ronda Uruguay en lo que se refiere a los productos agrícolas y los productos no agrícolas, respectivamente, con respecto a un conjunto de 20 países en desarrollo. Excepto en el caso de los países que se adhirieron en los últimos años del decenio de 1980, todos los demás países de la muestra tenían una cobertura de las consolidaciones, tanto en el caso de los productos agrícolas como en el de los productos no agrícolas, inferior a un tercio. En la esfera de la agricultura, ocho países habían consolidado menos del 5,4 por ciento de sus líneas arancelarias, y en la de los productos industriales 10 países habían consolidado menos del 10 por ciento de sus líneas.

El 1º de enero de 1995, el número total de partes contratantes del GATT era de 128, de las que alrededor de 100 eran países en desarrollo. Las partes contratantes del GATT que aceptaron el Acuerdo de Marrakech y los Acuerdos Comerciales Multilaterales, y cuyas Listas de concesiones y compromisos figuran anexas al GATT de 1994 y al AGCS, pasaron a ser Miembros iniciales de la OMC.

## ii) *La Ronda Uruguay y después*

En el decenio de 1980 y los primeros años del de 1990 se registró un notable cambio en los enfoques de la función del comercio internacional en las estrategias de desarrollo.<sup>85</sup> Lentamente al principio, pero rápidamente para finales del decenio de 1980, muchos países en desarrollo, alentados y respaldados por el Banco Mundial, abandonaron sus anteriores estrategias de sustitución de las importaciones y emprendieron liberalizaciones a veces radicales de sus regímenes de comercio.<sup>86</sup> Ese cambio de estrategias se reflejó también en la participación de los países en desarrollo en la Ronda Uruguay. Muchos de ellos participaron activamente durante toda la Ronda, en tanto que otros aumentaron su participación a medida que ésta evolucionaba. Los países en desarrollo hicieron ofertas sobre acceso a los mercados tanto para los productos agrícolas como para los no agrícolas.<sup>87</sup> Al mismo tiempo, sin embargo, se liberalizaban unilateralmente. En la presente subsección se trata de aislar los cambios registrados en el acceso a los mercados de bienes de los países en desarrollo que se negociaron a nivel multilateral. Desde esa misma perspectiva, se examina también la negociación del ATI, que tuvo lugar después de la Ronda Uruguay, así como el elemento de acceso a los mercados de las adhesiones que se negociaron en el marco del artículo XII del Acuerdo de Marrakech.<sup>88</sup>

### *Compromisos contraídos en la Ronda Uruguay*

La situación en materia de datos mejoró considerablemente en la Ronda Uruguay.<sup>89</sup> Con respecto a los aranceles en particular, la Base Integrada de Datos de la Secretaría del GATT/OMC permitió realizar electrónicamente cálculos detallados sobre 27 del total de 94 economías en desarrollo participantes. Utilizando esos datos se puede hacer una comparación entre la cobertura de las consolidaciones antes y después de la Ronda Uruguay. En promedio, los países en desarrollo comprendidos en la muestra aumentaron sustancialmente la cobertura de sus consolidaciones. La proporción de líneas consolidadas con relación al total de líneas arancelarias de productos agrícolas aumentó del 17 por ciento antes de la Ronda Uruguay al 100 por ciento. En el caso de los productos no agrícolas, la cobertura de las consolidaciones, expresada en porcentaje del total de líneas arancelarias de productos no agrícolas, aumentó del 21 al 73 por ciento. Como puede verse en el cuadro 9, esos promedios encubren diferencias

<sup>85</sup> Winters (2000) analiza tanto la evolución del pensamiento sobre la política comercial como los factores intelectuales y fácticos que subyacen en ese pensamiento.

<sup>86</sup> Véase la evaluación del apoyo del Banco Mundial al comercio (Banco Mundial, 2006).

<sup>87</sup> El examen que se realiza en la presente subsección está circunscrito al acceso a los mercados de bienes. Se centra en los productos industriales, pero también se abarcan cuestiones relativas al acceso a los mercados de los productos agrícolas, aunque con menor detalle. Véase un análisis de los compromisos en materia de servicios en GATT (1994), Hoekman (1996) y OMC (2001a).

<sup>88</sup> Los Miembros también celebraron negociaciones sectoriales en materia de servicios (financieros y de telecomunicaciones básicas) que no se analizan en la presente sección. Sobre los servicios financieros, véase Sorsa (1997), Dobson y Jacquet (1998), Mattoo (2000), Qian (2000), Woodrow (2000, 2001) y Barth et al. (2006). Sobre los servicios de telecomunicaciones básicas, véase Sherman (1998).

<sup>89</sup> Los compromisos en materia de acceso a los mercados contraídos en la Ronda Uruguay se han documentado ampliamente en otros lugares. Véase, por ejemplo, OMC (2001a), OCDE (1999), Martin y Winters (1996), GATT (1994).

considerables entre las distintas regiones.<sup>90</sup> Si bien casi todos los países de América Latina consolidaron la totalidad de sus líneas arancelarias de productos industriales en un tipo máximo en general uniforme, los países de África y Asia adoptaron estrategias más diversas. La mayoría de ellos dejaron sin consolidar un importante número de líneas.

**Cuadro 9**  
**Cobertura de las consolidaciones antes y después de la Ronda Uruguay con respecto a los productos agropecuarios y los productos no agrícolas**

	Productos agropecuarios				Productos no agrícolas			
	Porcentaje de líneas arancelarias consolidadas		Porcentaje de importaciones con tipos consolidados		Porcentaje de líneas arancelarias consolidadas		Porcentaje de importaciones con tipos consolidados	
	Antes RU	Después RU	Antes RU	Después RU	Antes RU	Después RU	Antes RU	Después RU
Economías en desarrollo	17	100	22	100	21	73	13	61
Economías en transición	57	100	59	100	73	98	74	96
América Latina	36	100	74	100	38	100	57	100
Europa Central	49	100	54	100	63	98	68	97
África	12	100	8	100	13	69	26	90
Asia	15	100	36	100	16	68	32	70

Fuente: GATT (1994).

Las comparaciones de los niveles arancelarios a lo largo del tiempo plantean una serie de dificultades. Si bien las comparaciones entre los aranceles aplicados antes y después de la Ronda Uruguay son relativamente directas, los cambios de la cobertura de las consolidaciones complican las comparaciones entre los promedios de los tipos consolidados antes y después de la Ronda Uruguay. En el decenio de 1990, los promedios de los aranceles consolidados se calculaban normalmente con respecto a todas las líneas arancelarias, consolidadas y sin consolidar, utilizando el derecho aplicado en el período de base para las líneas sin consolidar. Actualmente los promedios de los tipos consolidados se calculan con respecto únicamente a los tipos consolidados. Estas cuestiones justifican una considerable prudencia al interpretar las estadísticas, al hacer comparaciones entre distintos países y a lo largo del tiempo, y al hacer comparaciones con anteriores estimaciones.

Un importante logro de la Ronda Uruguay fue el Acuerdo sobre la Agricultura y los progresos realizados para someter de nuevo la agricultura a las normas comerciales multilaterales. Aunque el GATT había abarcado siempre la agricultura, con anterioridad a la OMC, las normas aplicadas a los productos primarios agrícolas se desviaban de las normas generales.<sup>91</sup> En los trabajos preparatorios de las negociaciones de la Ronda Uruguay se hizo cada vez más evidente que las causas de la confusión reinante en la esfera de la agricultura iban más allá de los problemas relativos al acceso a los mercados estrictamente definido. Para llegar a la raíz del problema, los Miembros decidieron abordar conjuntamente las cuestiones relativas al acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación. La realización de un examen completo de los efectos del Acuerdo sobre la Agricultura en los países en desarrollo sobrepasa el alcance del presente informe. La presente subsección se centra en las variaciones de las consolidaciones arancelarias y los niveles arancelarios. No obstante, es importante tener presente que con ello sólo se ofrece un cuadro parcial de las disciplinas que los países en desarrollo asumieron en esta esfera cuando firmaron el Acuerdo de Marrakech.

<sup>90</sup> Promedios correspondientes a una muestra de 55 países (contando individualmente a los 12 países miembros de la UE), incluidas 27 de las 93 economías en desarrollo participantes en la Ronda Uruguay. Véase el análisis que figura en GATT (1994).

<sup>91</sup> Véase el examen realizado en OMC (2001a).

Cuadro 10

### Compromisos contraídos en la Ronda Uruguay con respecto a los productos agropecuarios en determinados países en desarrollo

	Cobertura de las consolidaciones		Promedio simple de los aranceles consolidados		Promedio simple de los aranceles aplicados			
	Antes RU	Después RU <sup>a</sup>	Antes RU	Después RU <sup>a</sup>	Antes RU Año	Antes RU Promedio	Después RU Año	Después RU Promedio
Brasil	5,4	100,0	17,2	35,5	1989	36,4	1997	12,6
Chile	100,0	100,0	35,0	26,0	...	...	1996	11,0
Colombia	100,0	100,0	16,7	91,9	1991	14,1	1996	14,2
El Salvador	100,0	100,0	53,7	42,1	...	...	1996	13,0
Hong Kong, China	2,2	100,0	0,0	0,0	1992	0,0	1996	0,0
India	14,3	100,0	102,7	114,5	1988	76,3	1996	38,0
Indonesia	4,7	100,0	55,5	47,0	1989	22,0	1998	8,8
Jamaica	...	100,0	...	97,4	1991	28,5	1999	17,3
Corea, Rep. de	20,5	99,1	52,1	52,9	1988	27,2	1996	50,1
Macao, China	...	100,0	...	0,0	1991	0,0	1996	0,0
Malasia <sup>b</sup>	4,7	99,9	28,3	12,2	1988	9,8	1999	3,8
México	100,0	100,0	54,5	35,1	1988	12,8	1998	20,6
Filipinas	3,2	99,4	33,1	34,7	1991	34,3	1996	19,5
Singapur	1,7	100,0	7,3	9,5	1989	0,1	1996	0,0
Sudáfrica <sup>b</sup>	33,1	99,5	54,6	39,8	1988	11,2	2000	9,0
Sri Lanka	4,9	100,0	50,0	49,7	1991	36,1	1998	25,6
Tailandia <sup>b</sup>	4,9	100,0	42,0	...	1988	44,3	1999	38,0
Túnez	...	98,8	...	116,0	1989	32,7	2000	76,6
Turquía <sup>b</sup>	12,4	100,0	23,0	60,1	1989	50,1	1996	42,2
Venezuela	100,0	99,0	71,1	55,7	1990	18,5	1997	14,6

<sup>a</sup> Con inclusión de las rectificaciones y modificaciones posteriores a la RU.

<sup>b</sup> Países en los que más del 5 por ciento de los tipos aplicados a los productos agropecuarios con posterioridad a la Ronda Uruguay eran tipos *ad valorem*.

Fuente: Secretaría de la OMC.

Los datos que figuran en el cuadro 10 indican la cobertura de las consolidaciones, los promedios de los aranceles consolidados y los promedios de los aranceles aplicados, antes y después de la Ronda Uruguay, con respecto a los productos agrícolas, en el caso de 20 países en desarrollo sobre los que se disponía de información.<sup>92</sup> Con excepción de cinco países que se adhirieron al GATT en el decenio de 1980, los países en desarrollo ampliaron la cobertura de sus consolidaciones de menos de un tercio de sus líneas arancelarias a la totalidad. El promedio no ponderado de los tipos consolidados posteriores a la Ronda Uruguay de los 20 países es del 50 por ciento aproximadamente. Dos países establecieron sus aranceles consolidados en tipos superiores en promedio al 100 por ciento. En el otro extremo -si se excluye a Hong Kong, China; Macao, China; Singapur; y Malasia debido a su gran proporción de tipos no *ad valorem*-, en promedio los tipos consolidados más bajos en la esfera de la agricultura corresponden a Chile y Filipinas. En todos los casos - excepto en los de Hong Kong, China; Macao, China; Singapur; y Tailandia con su gran proporción de tipos no *ad valorem* -, los aranceles aplicados a finales del decenio de 1990 eran en promedio sustancialmente inferiores a los aplicados después de la Ronda Uruguay. La gran mayoría de los países redujeron los aranceles aplicados durante el período considerado, pero fueron mucho más allá de sus compromisos.

<sup>92</sup> Como en los cálculos no se tienen en cuenta los tipos arancelarios no *ad valorem*, se señalan con una nota los países que tienen una proporción de aranceles no *ad valorem* superior al 5 por ciento en los tipos aplicados a los productos agrícolas o los productos no agrícolas después de la Ronda Uruguay.

**Cuadro 11**  
**Compromisos contraídos en la Ronda Uruguay con respecto a los productos no agrícolas en determinados países en desarrollo**

	Cobertura de las consolidaciones		Promedio simple de los aranceles consolidados		Promedio simple de los aranceles aplicados			
	Antes RU	Después RU <sup>a</sup>	Antes RU	Después RU <sup>a</sup>	Antes RU Año	Antes RU Promedio	Después RU Año	Después RU Promedio
Brasil	6,8	100,0	28,0	30,8	1989	40,3	1997	14,9
Chile	100,0	100,0		25,0			1996	11,0
Colombia	0,8	100,0	51,3	35,4	1991	11,5	1996	11,2
El Salvador	100,0	100,0	44,5	35,7			1996	8,4
Hong Kong, China	1,2	37,5	0,0	0,0	1992	0,0	1996	0,0
India	4,6	69,8	44,7	34,3	1988	78,7	1996	38,8
Indonesia	11,4	96,1	32,7	35,6	1989	26,6	1998	9,6
Jamaica	0,0	100,0		42,5	1991	18,3	1999	7,1
Corea, Rep. de	9,5	93,8	31,2	10,1	1988	19,7	1996	7,7
Macao, China	0,0	15,6		0,0	1991	0,0	1996	0,0
Malasia	0,4	81,2	31,0	14,9	1988	19,7	1999	10,2
México	100,0	100,0	49,0	34,9	1988	13,1	1998	12,6
Filipinas	6,4	61,8	23,4	23,4	1991	26,7	1996	13,5
Singapur	0,3	64,5	10,0	6,3	1989	0,5	1996	0,0
Sudáfrica <sup>b</sup>	16,6	96,0	10,4	15,8	1988	20,3	2000	6,1
Sri Lanka	4,1	28,3	17,1	19,3	1991	25,9	1998	9,4
Tailandia <sup>b</sup>	2,6	70,9	24,6	24,2	1988	43,7	1999	39,8
Túnez	0,0	51,1		40,6	1989	28,7	2000	25,6
Turquía	34,4	39,3	23,3	17,5	1989	45,2	1996	7,5
Venezuela	100,0	100,0	50,0	33,9	1990	17,0	1997	11,6

<sup>a</sup> Con inclusión de las rectificaciones y modificaciones posteriores a la RU.

<sup>b</sup> Países en los que más del 5 por ciento de los tipos aplicados a los productos agropecuarios con posterioridad a la Ronda Uruguay eran tipos *ad valorem*.

Fuente: Secretaría de la OMC.

En las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas sólo un subconjunto de los países en desarrollo convino en consolidar la totalidad de sus líneas arancelarias. Como puede verse en el cuadro 11, 7 de los 20 países en desarrollo comprendidos en la muestra – todos los países de América Latina más Jamaica – consolidaron todos los aranceles aplicados a los productos industriales. Indonesia, la República de Corea, Malasia y Sudáfrica consolidaron más del 80 por ciento de sus líneas arancelarias de productos industriales. Por otro lado, Macao, China; y Sri Lanka consolidaron menos de un tercio de sus líneas. Todos los países comprendidos en la muestra consolidaron sus aranceles en niveles inferiores en promedio a los negociados en la esfera de la agricultura. En el caso de todos los países, excepto dos, existe una gran brecha entre los aranceles consolidados y los aplicados.<sup>93</sup> La gran mayoría de los países redujeron los aranceles aplicados entre principios y finales del decenio de 1990. No obstante, como en el caso de los productos agrícolas, fueron más allá de lo que exigían sus compromisos.

### El Acuerdo sobre Tecnología de la Información

Como se indica en la subsección 2 a) *supra*, las economías en desarrollo participaron activamente en el ATI. El número de países en desarrollo participantes aumentó de 6 – de un total de 28 participantes – en 1997 a 32 – de un total de 70 – a finales de abril de 2007.<sup>94</sup> Una serie de economías en desarrollo, con inclusión

<sup>93</sup> Los promedios de los aranceles consolidados deben interpretarse conjuntamente con la cifra correspondiente a la cobertura de las consolidaciones. Cuando la cobertura de las consolidaciones es incompleta, los promedios de los aranceles consolidados y de los aranceles aplicados no son estrictamente comparables.

<sup>94</sup> Entre los países en desarrollo participantes se cuentan los países en transición.

de países grandes como el Brasil, México y Sudáfrica, han preferido mantenerse al margen del Acuerdo.<sup>95</sup> Si bien América Central está bien representada, ni un solo país sudamericano participa en el ATI. Asimismo, participan dos países norteafricanos, pero ningún país subsahariano ha firmado el Acuerdo.

Los niveles de protección de los productos abarcados por el ATI en las economías en desarrollo diferían considerablemente en 1997. En algunos países en desarrollo, principalmente de Asia Oriental, región muy implicada en el comercio mundial de esos productos, los tipos aplicados eran ya muy bajos (por ejemplo en Hong Kong, China y Singapur). Otros tenían aranceles moderados y otorgaban generosas devoluciones de derechos a las industrias nacionales de tecnología de la información (por ejemplo, Malasia o Costa Rica), en tanto que un tercer grupo tenía niveles arancelarios relativamente elevados (por ejemplo, la India y Egipto). En el caso de este último grupo era especialmente importante que para algunos productos la aplicación gradual pudiera realizarse en un período de hasta ocho años (por ejemplo, la India). Si bien en el caso de las principales economías desarrolladas el promedio de los aranceles consolidados con respecto a los productos comprendidos en el ATI era normalmente inferior al 5 por ciento, ese mismo promedio solía ser de entre el 10 y el 20 por ciento en el caso de las economías en desarrollo, con la importante excepción de la India (66 por ciento) en el extremo superior y de Hong Kong, China; y el Taipei Chino (0,0 por ciento y 4,7 por ciento, respectivamente) en el extremo inferior.

### Adhesiones

Desde 1995 se han adherido a la OMC, en virtud de las disposiciones del artículo XII del Acuerdo de Marrakech, 22 países en total. La mayoría de esos países se hallaban en proceso de transición de una economía planificada a una economía de mercado cuando se adhirieron. Algunos de ellos estaban también en vías de adhesión a la Unión Europea. Ello significa que estaban realizando un programa sustantivo de reformas unilaterales que complica considerablemente cualquier evaluación de la función de la OMC en las reducciones arancelarias.

En el artículo XII se dispone que la adhesión a la OMC se realizará en condiciones negociadas entre la Organización y el solicitante. Como cada adhesión implica una negociación entre la OMC y una economía diferente, cada adhesión es única. No obstante, la mayoría de los comentaristas observan que el precio de la adhesión ha aumentado con el tiempo.<sup>96</sup> De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura, los países que se han adherido con arreglo al artículo XII han consolidado todas sus líneas arancelarias de productos agrícolas. Los Miembros de reciente adhesión también han consolidado el 100 por ciento o un porcentaje muy próximo al 100 por ciento de sus líneas arancelarias de productos no agrícolas, que es más de lo que han hecho muchos Miembros anteriores. Han consolidado sus aranceles en niveles inferiores a los que la mayoría de los países en desarrollo que eran ya Miembros antes habían consolidado los suyos. Los compromisos de los nuevos Miembros son difíciles de comparar con los aranceles previos a la adhesión. En primer lugar, no se dispone necesariamente de datos sobre los aranceles previos a la adhesión. En segundo lugar, como en principio se supone que los países realizan reformas antes de adherirse a la OMC, no está exactamente claro qué momento sería pertinente para la comparación.<sup>97</sup> Sin embargo, la comparación de los compromisos con los promedios de los aranceles aplicados después de la adhesión que figuran en el cuadro 12 muestra claramente que en varios casos los compromisos deben haber inducido a la reducción de los aranceles aplicados. Varios Miembros tienen sus aranceles consolidados y sus aranceles aplicados en el mismo nivel o tienen aranceles aplicados superiores a los aranceles consolidados, lo que indica que se hallan aún en el proceso de aplicación

<sup>95</sup> Nótese que en la Ronda Uruguay se consideró a Sudáfrica como un Miembro desarrollado.

<sup>96</sup> Véase Evenett et al. (2004), Langhammer y Lücke (1999) o Milthrop (1997).

<sup>97</sup> En el párrafo 2 del artículo XIV del Acuerdo sobre la OMC se dispone que los Miembros que acepten el Acuerdo de Marrakech con posterioridad a su entrada en vigor pondrán en aplicación las concesiones y obligaciones establecidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales que hayan de aplicarse a lo largo de un plazo contado a partir de la entrada en vigor del Acuerdo como si hubieran aceptado este instrumento en la fecha de su entrada en vigor. Por consiguiente, los gobiernos que se adhieren no disponen automáticamente en modo alguno de períodos de transición. Por otro lado, el artículo XII ofrece a los Miembros un margen de maniobra. En la práctica, los Miembros han dejado claro que sólo se concederán períodos de transición si el solicitante logra demostrar con pruebas contundentes la necesidad de ese período.

gradual de sus compromisos de reducción arancelaria. La mayoría de los países en transición de reciente adhesión son también participantes en el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, así como en una parte sustancial de las iniciativas sectoriales.

**Cuadro 12**  
**Promedios simples de los aranceles de importación *ad valorem* consolidados y aplicados de las economías de reciente adhesión**

	Productos agropecuarios		Productos industriales	
	Consolidados	Aplicados	Consolidados	Aplicados
Albania <sup>a</sup>	9,4	9,0	6,6	7,2
República de Armenia	14,7	6,6	7,5	2,3
Bulgaria	35,6	18,4	23,0	8,8
Camboya <sup>c</sup>	28,1	19,5	17,7	15,9
China	15,8	16,2	9,1	9,5
Croacia <sup>c</sup>	9,4	9,3	5,5	4,1
Ecuador	25,5	14,7	21,1	11,5
Estonia <sup>b</sup>	17,5	12,2	7,3	0,1
Ex Rep. Yugoslava de Macedonia	11,3	12,7	6,2	8,7
Georgia	11,7	11,7	6,5	6,9
Jordania	23,7	19,6	15,2	12,1
República Kirguisa <sup>c</sup>	12,3	7,0	6,7	4,3
Letonia <sup>a</sup>	34,6	11,8	9,4	2,2
Lituania <sup>b</sup>	15,2	9,7	8,4	2,4
Moldova <sup>a</sup>	12,2	10,2	6,0	4,1
Mongolia <sup>c</sup>	18,9	5,1	17,3	4,9
Nepal <sup>c</sup>	41,4	13,5	23,7	13,7
Omán <sup>a</sup>	28,0	10,2	11,6	5,0
Panamá <sup>b</sup>	27,7	14,8	22,9	7,4
Arabia Saudita <sup>d</sup>	22,4	7,8	10,5	4,8
Taipei Chino <sup>c</sup>	15,3	16,3	4,8	5,5
Viet Nam <sup>d</sup>	18,5	24,2	10,4	4,7

Nota: El año correspondiente a los aranceles aplicados es 2004, excepto cuando figuran las siguientes indicaciones: <sup>a</sup>2001, <sup>b</sup>2002, <sup>c</sup>2003, <sup>d</sup>2006.

Fuente: OMC-BID y UNCTAD.

### iii) Observaciones recapitulativas

En conjunto, de este breve resumen de la evolución de los aranceles de los países en desarrollo y de su utilización del sistema multilateral puede extraerse una serie de enseñanzas. En primer lugar, durante varios decenios los países en desarrollo no utilizaron mucho el sistema multilateral para reducir sus aranceles. Normalmente, los compromisos contraídos en las negociaciones de adhesión o durante las rondas eran reducidos. La cobertura de las consolidaciones se mantuvo baja y en algunos casos disminuyó a lo largo del tiempo. En los decenios de 1950 y 1960 los aranceles estaban sujetos a frecuentes cambios. Los gobiernos reducían algunos aranceles e incrementaban otros anualmente. Hasta mediados del decenio de 1980, los aranceles aplicados por una serie de países en desarrollo tendieron a aumentar más que a disminuir. En segundo lugar, el GATT contribuyó en gran medida a aumentar la transparencia de las condiciones de acceso a los mercados y desempeñó una importante función como foro de debate de las políticas comerciales. En los documentos del GATT se reseñan debates entre las partes contratantes sobre aranceles y sobre medidas cuasi arancelarias y no arancelarias. Durante la mayor parte del período considerado los aranceles no eran sino un aspecto de la situación. Las restricciones cuantitativas desempeñaban una función muy importante y los países en desarrollo tenían en vigor otras medidas restrictivas de todo tipo. La función del GATT en

esta esfera se examina más adelante. En tercer lugar, cuando en la segunda mitad del decenio de 1980 cambiaron las opiniones acerca de la función del comercio en el desarrollo y creció la presión externa ejercida sobre los países en desarrollo para que asumieran más compromisos, la participación de esos países en el GATT se intensificó. Una serie de países que se adhirieron al GATT después de 1986 consolidaron todas sus líneas arancelarias. Sin embargo, las consolidaciones se hicieron a un nivel máximo, con lo que se estableció una importante diferencia entre los tipos consolidados y los aplicados.

En cuarto lugar, la función del GATT/OMC se reforzó con la Ronda Uruguay. Muchos países en desarrollo ampliaron considerablemente la cobertura de sus consolidaciones en esa Ronda. Todos ellos consolidaron el 100 por ciento de sus líneas arancelarias de productos agrícolas y algunos de ellos, en particular de América Latina, ampliaron la cobertura de sus consolidaciones con respecto a los productos no agrícolas. No obstante, en la mayoría de los casos las consolidaciones se establecieron en niveles muy por encima de los tipos aplicados. En otras palabras, los aranceles aplicados siguieron estableciéndose con independencia de los aranceles consolidados. La liberalización fue principalmente unilateral, estuviera o no fomentada por instituciones financieras internacionales. El proceso de consolidación multilateral prosiguió. La tendencia siguió vigente tras la Ronda Uruguay. Una serie de países en su mayoría asiáticos utilizaron las negociaciones sobre el ATI para reducir sus aranceles con respecto a los productos de tecnología de la información. Si bien la evaluación de la función de las negociaciones de adhesión es más difícil, los hechos parecen indicar que fueron eficaces para reducir los aranceles de los nuevos Miembros. En algunos casos sólo hay una cantidad de "agua" muy pequeña en los aranceles.

### c) Medidas no arancelarias

La presente subsección complementará el examen de las negociaciones arancelarias con un análisis de la repercusión del GATT/OMC en las medidas no arancelarias.<sup>98</sup> Sin embargo, por dos razones principales, la realización de un amplio examen del trato dado en el GATT/OMC a las medidas no arancelarias sobrepasa el ámbito de esta subsección. En primer lugar, dada su naturaleza y la falta de información cuantitativa, la evolución de las medidas no arancelarias a lo largo del tiempo es difícil de medir. En segundo lugar, el sistema del GATT/OMC ha abordado esas medidas de tantas maneras diferentes -de la celebración de negociaciones a la elaboración de normas y a la solución de diferencias- que establecer los límites del examen sería difícil. Así pues, el análisis es selectivo en su intento de identificar algunas tendencias de la incidencia de las medidas no arancelarias y de dar cierta idea de la naturaleza de la función desempeñada por el sistema multilateral en el trato de esas medidas.

Las medidas no arancelarias desempeñaban una importante función en tiempos del GATT, como se ha dicho en las subsecciones a) y b), y su presencia en el Programa de Doha es prueba de que aún existen. Ello no significa, sin embargo, que el intento del GATT/OMC de someter a disciplina las medidas no arancelarias haya fracasado. Como dijo Jackson:

"El ingenio del hombre para idear diversos medios sutiles al mismo tiempo que explícitos para impedir la importación de mercancías competidoras es tan grande que cualquier catálogo de esas medidas adquiere rápidamente grandes dimensiones. Además, es evidente que ese ingenio no se extinguirá nunca: al igual que en el caso de los medios para evadir el impuesto sobre la renta, la inventiva humana con respecto a los obstáculos no arancelarios perdurará sin duda para siempre."<sup>99</sup>

No obstante, a lo largo de sus 60 años de existencia, el GATT/OMC ha librado muchas batallas contra las medidas no arancelarias y puede afirmar haber tenido éxito en distintas ocasiones. El examen que se hace a continuación se centra en las restricciones cuantitativas, que desempeñaron una función predominante en los primeros años del GATT, y en otras varias medidas no arancelarias cuya importancia creció progresivamente al reducirse los aranceles y las restricciones cuantitativas.

<sup>98</sup> En el presente Informe se utiliza la expresión "medida no arancelaria" en lugar de "obstáculo no arancelario". Esta expresión engloba todas las medidas tradicionales, como los contingentes, las licencias y las medidas de protección especiales, se considere o no que responden a un propósito proteccionista.

<sup>99</sup> Véase Jackson (1997), página 154.

### i) Restricciones cuantitativas

En el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial eran frecuentes las restricciones del comercio distintas de los derechos, impuestos y demás cargas. El bajo nivel de las reservas monetarias en ese período y los limitados ingresos en divisas, unidos a la falta general de convertibilidad de las monedas, privaban a muchos países de medios de pago. Por ello, mantenían un estricto control de las importaciones para asegurarse de que sus limitados recursos se dedicaran a lo que consideraban necesidades que exigían la máxima prioridad. Se regularon las corrientes comerciales mediante acuerdos bilaterales e intervención directa de los gobiernos, que revistió la forma de comercio de Estado, control de divisas, prescripciones en materia de licencias y restricciones cuantitativas. Cada gobierno tenía su propia combinación de instrumentos para controlar las corrientes comerciales, y las medidas se reajustaban con mucha frecuencia. El GATT desempeñó diferentes funciones con respecto a diferentes medidas. Como se verá más adelante, desempeñó una función sustantiva en la eliminación de las restricciones cuantitativas. Por otro lado, hubo Miembros que optaron por un enfoque unilateral o regional para la eliminación de las empresas comerciales del Estado. Como se explica en el recuadro 17, la contribución del GATT fue someter a disciplina las actividades de las empresas comerciales del Estado subsistentes.

#### Recuadro 17: El comercio de Estado en el GATT

Existe comercio de Estado cuando un gobierno, o un organismo respaldado por el gobierno, determina los precios o las cantidades de las exportaciones e importaciones que se realizarán. Esa actividad estaba generalizada durante la Segunda Guerra Mundial, pero, tras el cese de las hostilidades, una gran proporción de industrias bajo control estatal volvieron a manos privadas. Aunque esa reducción del comercio de Estado tuvo lugar por lo general unilateralmente, la cuestión del comercio de Estado se abordó más formalmente en el GATT de dos maneras: sometiendo a disciplina su utilización; y limitando el alcance de las empresas comerciales del Estado de las antiguas economías de planificación centralizada en el momento de su adhesión al GATT.<sup>100</sup>

El GATT de 1947 contiene varias disposiciones encaminadas a disciplinar la utilización de empresas comerciales del Estado. En el artículo XVII se dispone que las empresas comerciales del Estado han de estar sujetas a los principios de no discriminación<sup>101</sup> y trato NMF enunciados en el GATT y deben actuar ateniéndose exclusivamente a "consideraciones de carácter comercial". En el párrafo 4 del artículo II se establece que, en el caso de los países importadores, no deben mantener niveles arancelarios superiores a los consolidados en el GATT. Además de esto, en la Nota interpretativa de los artículos XI, XII, XIII, XIV y XVIII se indica que la prohibición de las restricciones cuantitativas es también aplicable a las empresas comerciales del Estado. Por otra parte, en el párrafo 4 del artículo XVII, en el que se aborda la cuestión de la transparencia, se estipula que los Miembros deberán notificar los productos importados o exportados por empresas comerciales del Estado y que los países Miembros tienen derecho a solicitar información sobre las operaciones de las empresas comerciales del Estado de otro Miembro cuando estimen que esas operaciones les afectan desfavorablemente. El Entendimiento de la Ronda Uruguay relativo a la interpretación del artículo XVII reforzó las obligaciones de transparencia que establece dicho artículo, entre otras cosas prescribiendo la elaboración de un nuevo cuestionario uniforme para la presentación de las notificaciones relativas a las empresas comerciales del Estado.

Se prestó especial atención a la cuestión de las empresas comerciales del Estado cuando antiguas economías de planificación centralizada se adherían al GATT/OMC. Por ejemplo, dada la magnitud del comercio de Estado residual en Polonia y Rumania, cuando estos países solicitaron la adhesión al GATT en 1967 y 1971, respectivamente, los Miembros entonces existentes les pidieron compromisos en materia de crecimiento mínimo anual de las importaciones y se mantuvieron mecanismos especiales de salvaguardia contra actividades de exportación potencialmente perjudiciales.

<sup>100</sup> Para un análisis de los servicios públicos en el marco del AGCS, véase Adlung (2006).

<sup>101</sup> Por vía de la solución de diferencias se ha aclarado que esta obligación de no discriminación incluye el concepto de trato nacional.

Cuando se redactó el GATT en 1947, las partes contratantes que utilizaban restricciones a la importación aceptaron la norma general, contenida en el artículo XI, de no imponer ni mantener prohibiciones ni restricciones de las importaciones procedentes de las demás partes contratantes, aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas. El Acuerdo prevé excepciones con respecto a la utilización de restricciones en ciertas circunstancias y en condiciones determinadas. A principios del decenio de 1950 se consideraba que la principal de esas excepciones era la contenida en el artículo XII, que permite a una parte contratante restringir la cantidad o el valor de las importaciones con el fin de salvaguardar su posición financiera exterior y el equilibrio de su balanza de pagos.<sup>102</sup> En el Acuerdo se exigía que las partes contratantes que aplicaran restricciones al amparo del artículo XII las atenuaran progresivamente a medida que mejorara la situación, las mantuvieran sólo en la medida en que la situación de su balanza de pagos y el nivel de sus reservas monetarias justificara aún su aplicación y las eliminaran por completo cuando la situación no justificara ya su mantenimiento. Otra importante excepción era la contenida en el artículo XVIII con respecto a la protección de las industrias incipientes.

Las restricciones por motivos de balanza de pagos fueron frecuentes durante el primer decenio del GATT. En 1951, 27 de las 38 partes contratantes manifestaron que se acogían a las disposiciones del artículo XII y utilizaban restricciones cuantitativas de las importaciones para restablecer el equilibrio de su balanza de pagos.<sup>103</sup> Nueve partes contratantes -Bélgica, el Canadá, Cuba, los Estados Unidos, Haití, Luxemburgo, Nicaragua, el Perú y la República Dominicana- indicaron que no aplicaban medidas al amparo de esas disposiciones. En enero de 1954, 16 de las 20 partes contratantes desarrolladas restringían sus importaciones por motivos de balanza de pagos y nueve de los 14 países en desarrollo hacían lo mismo. De los 25 países que aplicaban restricciones por motivos de balanza de pagos, 23 lo hacían de manera discriminatoria.

### Países desarrollados

A finales del decenio de 1950 las partes contratantes desarrolladas del GATT, que estaban saliendo de la crisis de balanza de pagos posterior a la guerra, empezaron a intensificar la presión jurídica de las disciplinas del GATT con el fin de eliminar progresivamente las restricciones subsistentes.<sup>104</sup> El programa que se estableció en 1958, cuando las principales naciones comerciantes de Europa Occidental establecieron la convertibilidad externa de las monedas, tuvo cierto éxito, pero lo tuvo menos con respecto a los productos agrícolas, debido en parte a que los Estados Unidos siguieron utilizando contingentes agrícolas al amparo de las disposiciones legales de 1951 con respecto a las cuales habían obtenido una exención. Otros países adujeron que, si los Estados Unidos podían utilizar esos contingentes, ellos los utilizarían también (Jackson, 1997). Finalmente, en lo que se refiere a los países desarrollados, las restricciones por motivos de balanza de pagos perdieron su carácter distintivo y se integraron en el problema general de las medidas no arancelarias.<sup>105</sup> En el recuadro 18 se describe la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas en Europa.

#### **Recuadro 18: Eliminación de las restricciones cuantitativas en Europa**

Los datos reunidos por la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) con respecto a sus países miembros, en el marco de la Unión Europea de Pagos, constituyen una buena ilustración de cómo se eliminaron progresivamente las restricciones cuantitativas en Europa. Entre las diversas medidas para ayudar a la reconstrucción europea, la Unión Europea de Pagos trataba de facilitar la liberalización entre sus miembros, con carácter no discriminatorio, del comercio y las operaciones de invisibles.

<sup>102</sup> GATT (1951), *The use of quantitative import restrictions to safeguard balances of payments*, Ginebra: GATT.

<sup>103</sup> Alemania, Australia, Austria, el Brasil, Ceilán, Checoslovaquia, Chile, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, la India, Indonesia, Italia, Noruega, Nueva Zelandia, los Países Bajos, el Pakistán, el Reino Unido, Rhodesia del Sur, Suecia, Turquía y la Unión Sudafricana. Los Gobiernos de Birmania y Liberia no informaron a las partes contratantes de su posición.

<sup>104</sup> Véase GATT (1955), *International Trade 1955*, páginas 158-159.

<sup>105</sup> Para obtener una descripción completa de cómo se eliminaron progresivamente las restricciones residuales de los países desarrollados, véase Hudec (1975), *The GATT legal system and world trade diplomacy*, Nueva York, Praeger.

Sólo a finales de 1949 – cuando se había producido la recuperación básica de la producción, la inflación estaba bajo control y se había realizado el ajuste de los tipos de cambio – pudieron los países de Europa (Occidental) convenir en la adopción de medidas coordinadas para la eliminación progresiva de las restricciones cuantitativas entre ellos. En octubre de 1949 se acordó un calendario con arreglo al cual los 16 miembros de la OEEC debían eliminar las restricciones cuantitativas aplicadas al comercio intraeuropeo realizado por el sector privado. (Se estableció un calendario aparte para liberar de restricciones cuantitativas, más adelante, las importaciones europeas procedentes del Canadá y los Estados Unidos.)

El calendario convenido para la eliminación de las restricciones cuantitativas fue el siguiente:

15 de diciembre de 1949	50 por ciento
1º de julio de 1950	60 por ciento
1º de febrero de 1951	75 por ciento
14 de enero de 1955	90 por ciento

Diversos acontecimientos (la guerra de Corea y varias crisis nacionales) dieron lugar al aplazamiento del logro del objetivo del 90 por ciento al 30 de junio de 1959.<sup>106</sup> La convertibilidad externa de las monedas europeas se logró seis meses antes (27 de diciembre de 1958).

A finales de junio de 1958, 12 países habían alcanzado el objetivo del 90 por ciento en relación con el comercio intraeuropeo del sector privado, en tanto que a cuatro países (Francia, Islandia, Noruega y Turquía) aún les quedaba un amplio margen para alcanzarlo.

Las pruebas disponibles muestran claramente que ya en el decenio de 1950 la eliminación de las restricciones cuantitativas por parte de los países desarrollados era más fácil en el caso de los productos no agrícolas que en el de los productos agrícolas. En un informe de la Secretaría del GATT de 1953, que aborda la liberalización del comercio intraeuropeo, se indica que los porcentajes de comercio liberalizado en el sector de la agricultura eran considerablemente inferiores a los alcanzados en los demás sectores y que la relación entre la posición financiera exterior de los países y el grado de liberalización era mucho menos clara en ese sector.<sup>107</sup> En 1954, a propuesta de los países de Europa Occidental, a los que preocupaba que el súbito abandono de la protección prestada por las restricciones cuantitativas pudiera dar lugar a graves consecuencias económicas y sociales, las partes contratantes adoptaron una decisión por la que se otorgaba un período de transición para que pudieran hacerse los necesarios ajustes. Los países desarrollados eliminaron progresivamente las restricciones cuantitativas. Sin embargo, éstas subsistieron durante muchos años en el sector de la agricultura y en el de los textiles y el vestido. Como se explica más adelante, el Acuerdo sobre la Agricultura negociado en la Ronda Uruguay exigía la arancelización de la mayoría de las medidas no arancelarias, con inclusión de las restricciones cuantitativas, y prohibía su utilización. Asimismo, como se explica en el recuadro 19, el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, también negociado en la Ronda Uruguay, preveía la eliminación progresiva de las restricciones cuantitativas que afectaban al comercio de textiles y prendas de vestir.

<sup>106</sup> El 30 de junio de 1958 el 82,6 por ciento de las importaciones del sector privado en el año de referencia (generalmente 1948) estaba libre de restricciones cuantitativas. Véase OEEC (1958).

<sup>107</sup> En el mismo informe se describe también cómo los Estados Unidos protegen la agricultura por medio de restricciones a la importación. Véase GATT (1953) *International Trade 1953*.

## Recuadro 19: Textiles: exentos durante mucho tiempo de las normas del GATT

Hasta hace poco tiempo, los únicos productos industriales no sujetos a las normas del GATT eran los textiles y las prendas de vestir. En su lugar, estaban sujetos al Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles (más corrientemente denominado Acuerdo Multifibras o "AMF") (1974-1994) y más tarde al Acuerdo de la OMC sobre los Textiles y el Vestido (ATV) (1995-2005). El AMF implicaba la amplia aplicación de contingentes por parte de los principales importadores industrializados a expensas de los exportadores de los países en desarrollo más eficientes. Así pues, infringía el principio de trato NMF y la prohibición de utilizar restricciones cuantitativas, y discriminaba contra los países en desarrollo. Finalmente, en la Ronda Uruguay se negoció el ATV como medio de integrar gradualmente al sector de los textiles en el GATT, y el 1º de enero de 2005 se eliminó el último contingente. En el presente recuadro se reseña la historia del AMF y el ATV y se examina la función del GATT/OMC en la eliminación de las restricciones cuantitativas al comercio de textiles. Es importante destacar que los textiles han sido de las cuestiones más controvertidas en la OMC, como lo fueron también en el anterior sistema del GATT; inicialmente la congruencia con los principios del GATT en esta esfera era muy débil, pero con la conclusión del ATV se fortaleció considerablemente.

Los predecesores del AMF fueron el Acuerdo a Corto Plazo sobre los textiles de algodón, de 1961, y su sucesor, el Acuerdo a Largo Plazo relativo al Comercio Internacional de Textiles de Algodón. Esos Acuerdos permitían a los países importadores imponer limitaciones sobre las importaciones de textiles procedentes de sus interlocutores comerciales siempre que esas importaciones causaran, o amenazaran causar, una "desorganización del mercado", cuya definición se dejaba a discreción del país importador. La conclusión de esos Acuerdos fue impulsada por los países industriales, en los que la presión proteccionista de grupos influyentes de la industria de los textiles era muy intensa (Khanna, 1991).

Durante la vigencia del Acuerdo a Largo Plazo los exportadores de los países en desarrollo trataron de eludir las restricciones cuantitativas pasando del algodón a las fibras sintéticas o artificiales recientemente desarrolladas, que no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del Acuerdo. Aun cuando los productores norteamericanos y europeos llevaban inicialmente la delantera en la esfera de los textiles de fibras sintéticas o artificiales, la naturaleza de la industria de los textiles significaba que no podían competir con sus homólogos de los países en desarrollo, que se beneficiaban de costos de mano de obra bajos. Como consecuencia del aumento de la competencia de las importaciones y del considerable incremento de la productividad debido a los cambios tecnológicos, las industrias de los textiles y las prendas de vestir de los países industriales registraron un descenso del empleo durante ese período, lo que provocó nuevas presiones proteccionistas que dieron lugar al desarrollo de varias restricciones del comercio de textiles por encima del ámbito del Acuerdo a Largo Plazo. Tratando de legitimizar esas desviaciones de la legislación internacional existente, en 1973 se introdujo el AMF con el fin de incluir las restricciones de las importaciones de lana y fibras sintéticas en la categoría de excepciones a las normas del GATT. Si bien el Acuerdo se desarrolló en el entorno del GATT y quedó depositado en poder del Director General del GATT, cabe señalar que sus miembros sólo constituían una proporción de las partes contratantes del GATT y que en el texto del propio GATT no se hacía mención alguna de trato especial para el comercio de textiles.

El AMF era en muchos aspectos similar al Acuerdo a Largo Plazo. En esencia, facilitaba un marco para acuerdos bilaterales o medidas unilaterales de establecimiento de contingentes que limitaran las importaciones de los países ante un brusco, sustancial y cuantificable incremento real (o inminente) de las importaciones que causara o amenazara causar un daño grave a los productores nacionales. Esas restricciones contingentarias solían mantenerse por un plazo de hasta un año y, de prorrogarse ese plazo, quedaban sujetas a un coeficiente de crecimiento anual no inferior al 6 por ciento, contra el 5 por ciento en el marco del Acuerdo a Largo Plazo. Se creó un Órgano de Vigilancia de los Textiles para asegurar el funcionamiento del Acuerdo.

El AMF se renovó varias veces durante sus 20 años de vigencia, con un número cada vez mayor de partes contratantes. En 1994 el AMF IV tenía 45 signatarios, con inclusión de 31 países en desarrollo y países de Europa Central y Oriental exportadores y ocho países industrializados importadores: Austria, el Canadá, la UE, Finlandia, Noruega, los Estados Unidos, el Japón y Suiza. La creciente inquietud de los países en desarrollo con respecto a las medidas de restricción del comercio adoptadas al amparo del AMF dio lugar por último a la inclusión de negociaciones para poner fin al Acuerdo en la Ronda Uruguay. El resultado fue la creación del ATV, que entró en vigor el 1º de enero de 1995 y en el que se estipulaba, entre otras cosas, que todas las restricciones aplicadas en el marco del AMF habían de quedar eliminadas, en sucesivas etapas de liberalización, para el 1º de enero de 2005. Hoekman y Kostecki (2001) sostienen que en la Ronda se estableció una relación implícita de *quid pro quo* entre las demandas de los países desarrollados de abordar cuestiones tales como los servicios y los ADPIC, y las solicitudes de los países en desarrollo con respecto al acceso a los mercados de textiles.

En el ATV se establecían cuatro etapas de liberalización: 1995, 1998, 2002 y 2005. El porcentaje de productos textiles y prendas de vestir que había de someterse a las normas del GATT en cada uno de esos años era del 16 por ciento, 17 por ciento, 18 por ciento y 49 por ciento, respectivamente, y los contingentes que quedaran en los períodos intermedios entre las distintas etapas quedaban sujetos a coeficientes de crecimiento anual del 6,96 por ciento, 8,7 por ciento y 11,05 por ciento, respectivamente. Se estipulaba asimismo que los productos que quedaran sujetos a las normas del GATT en cada etapa debían incluir productos de cada una de las cuatro categorías siguientes: "tops" e hilados; tejidos; artículos textiles confeccionados; y prendas de vestir. La razón de ser de la eliminación secuencial de las restricciones era dar tiempo tanto a los importadores como a los exportadores menos eficientes para el ajuste con un mínimo de perturbación, pero los países desarrollados optaron por retrasar sus procesos de liberalización dejando los productos más sensibles para el final.<sup>108</sup>

Es importante destacar que el ATV preveía mecanismos de salvaguardia de transición que permitían, en circunstancias estrictas, la imposición de restricciones a los productos textiles y las prendas de vestir no sujetas a contingentes ni integradas en el GATT. Esas salvaguardias no eran lo mismo que las medidas de salvaguardia normalmente permitidas en el marco del GATT, ya que podían aplicarse a las importaciones procedentes de países exportadores específicos. No obstante, el país importador tenía que demostrar que su rama de producción nacional sufría un perjuicio grave, o la amenaza de un perjuicio grave, y también que ese perjuicio era el resultado de dos cosas: un aumento de las importaciones del producto en cuestión de todas las procedencias; y un brusco y sustancial aumento de las procedentes del país exportador específico de que se tratara. La restricción de salvaguardia podía aplicarse por mutuo acuerdo tras la celebración de consultas o unilateralmente, y estaba sujeta a examen por el Órgano de Supervisión de los Textiles, que vigilaba el funcionamiento del Acuerdo, examinaba las solicitudes de utilización de salvaguardias y facilitaba la solución de diferencias.

### Países en desarrollo

Con respecto a los países en desarrollo, el recurso a las restricciones por motivos de balanza de pagos, en vez de disminuir, aumentó en la segunda mitad del decenio de 1950. En un informe del GATT de noviembre de 1959 se indicaba que 13 de los 16 países en desarrollo partes contratantes utilizaban entonces restricciones por motivos de balanza de pagos.<sup>109</sup> Según Hudec (1987), las medidas restrictivas de emergencia parecían convertirse progresivamente en un rasgo permanente de los regímenes comerciales

<sup>108</sup> En los Estados Unidos el empleo global en la industria de los textiles y las prendas de vestir descendió de 1,53 millones de personas en el primer trimestre de 1995 a menos de 0,67 millones de personas a principios de 2005, cuando esas industrias representaban el 0,5 por ciento del empleo no agrícola en el país. En el marco del AMF la UE no trató de lograr que se impusieran restricciones de las exportaciones procedentes de los países más pobres, como Bangladesh, por lo que las industrias de los textiles prosperaron allí.

<sup>109</sup> IBDD (1960) 8º Suplemento, página 71, citado en Hudec (1987), página 29.

de los países en desarrollo, haciendo que otras obligaciones del GATT resultaran inaplicables. En el curso de los cuatro siguientes decenios más de una docena de países en desarrollo “invocaron” las disposiciones de la sección B del artículo XVIII y sus restricciones a la importación permanecieron en vigor de varios años a más de tres decenios en varios casos. (Véase el cuadro 15 del apéndice.) El proceso de consultas en el marco del Comité de Restricciones por Balanza de Pagos permitía a los interlocutores comerciales ejercer vigilancia sobre la política comercial del país objeto de consulta y ejercer “presiones de homólogos” para la adopción de políticas más liberales, con resultados diversos.

Como se ha dicho anteriormente, los países en desarrollo disponían inicialmente de dos excepciones a la prohibición general de aplicar restricciones cuantitativas establecida en el artículo XI: el artículo XII y el artículo XVIII.<sup>110</sup> En los primeros años y, a decir verdad, a lo largo de la historia del sistema multilateral de comercio, la utilización de las excepciones aplicables a las industrias incipientes previstas en la sección C del artículo XVIII fue reducida, debido en parte a que el procedimiento de examen era muy estricto. En 1949 y 1950 Cuba, Haití y la India habían obtenido aprobación con respecto a un contingente para un solo producto en cada caso. Ceilán recurrió también al artículo XVIII a principios del decenio de 1950 y fue el único país que lo utilizó después de 1954. La sesión de examen de 1954 ofreció a los países en desarrollo la oportunidad de renegociar normas del GATT. Como se explicaba en la subsección A, se introdujeron tres cambios fundamentales. En particular, se atenuaron los requisitos que los países en desarrollo tenían que cumplir para poder utilizar restricciones cuantitativas con el fin de salvaguardar el equilibrio de su balanza de pagos. Las nuevas disposiciones establecidas en la sección B del artículo XVIII eran menos estrictas que las del artículo XII y la expresión “obtener un nivel de reservas suficiente para la ejecución de su programa de desarrollo económico” (párrafo 9 del artículo XVIII) permitía dar una base muy amplia a esta excepción. Paralelamente, la estrecha vigilancia de las restricciones cambiarias por el FMI puede haber inducido a los países a recurrir a restricciones comerciales en las que la vigilancia multilateral era menos estricta (Frank, 1987).

En 1970 se establecieron procedimientos detallados para las consultas, a los que siguieron procedimientos “simplificados” en 1972. Las consultas simplificadas, destinadas a reducir la excesiva carga administrativa para los países en desarrollo, se celebraban sobre la base de una declaración escrita en la que se indicaba la situación de la balanza de pagos y el sistema y los efectos de las restricciones, sin participación del FMI.<sup>111</sup> Con arreglo al procedimiento simplificado, el Comité sólo debe recomendar si es conveniente la celebración de una consulta plena.<sup>112</sup> La mayoría de los países en desarrollo ejercieron esa opción. Durante un período de 20 años, el Pakistán, por ejemplo, sólo fue objeto de consulta con arreglo al procedimiento de consulta plena en 1969, 1978 y 1989; las consultas intermedias se realizaron con arreglo al procedimiento simplificado.

Tras la Ronda de Tokio entró en vigor la “Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos”, de 1979, en la que las partes contratantes se declaraban “[c]onvencidas de que las medidas restrictivas del comercio no son, en general, un medio eficaz de mantener o restablecer el equilibrio de la balanza de pagos”. Por otra parte, si bien el procedimiento de consulta plena preveía ya la realización de consultas “ampliadas” en las que el Comité pudiera centrar la atención en la posibilidad de aliviar y corregir los problemas de balanza de pagos de los países en desarrollo con medidas que las partes contratantes pudieran adoptar para facilitar el incremento de los ingresos de exportación, en la Declaración de 1979 se reiteraba esa cuestión. Se ampliaba asimismo el alcance del examen de las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos para abarcar, además de las restricciones cuantitativas, todas las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos, se pedía la

<sup>110</sup> Todos los Miembros pueden acogerse a las disposiciones del artículo XII.

<sup>111</sup> Una característica particular de las normas relativas a la balanza de pagos es que las partes contratantes/Miembros están obligados a entablar “consultas detenidas” con el FMI, de conformidad con el artículo XV del GATT. Además de facilitar una evaluación de la situación y las perspectivas de la balanza de pagos del Miembro de que se trate, la opinión del Fondo suele adoptar la siguiente forma: “las restricciones no van más allá de la medida necesaria para salvaguardar la situación financiera exterior”.

<sup>112</sup> Es interesante leer lo que se dijo en el momento de la adopción de ese procedimiento simplificado: “A juicio de algunas delegaciones, tal vez no sea necesario en todos los casos examinar a fondo, cada dos años, la justificación financiera exterior de las restricciones, y una consulta puede convertirse en una formalidad cuya adecuada preparación exija una energía y una atención que no estén en proporción con su valor.” (Documento L/3772/Rev.1).

pronta notificación del establecimiento o la intensificación de ese tipo de medidas, y se establecían las siguientes condiciones adicionales: i) dar preferencia a las medidas que perturbaran menos el comercio (es decir, medidas basadas en los precios); ii) presentar un calendario para la eliminación gradual de las restricciones; y iii) evitar la protección sectorial incidental.

Por último, en el curso de la Ronda Uruguay se mantuvieron abundantes debates sobre el fortalecimiento y el endurecimiento de las disposiciones, en relación especialmente con los siguientes aspectos: i) prescripciones en materia de notificación; ii) presentación de un calendario para la supresión de las restricciones; y iii) evitación de la utilización de restricciones cuantitativas; el “Entendimiento de 1994” refleja el consenso alcanzado. Además, el ESD se convirtió en el método último de observancia y, en caso de no poder alcanzarse consenso, servía de vía para que el Miembro de la OMC en cuestión suprimiera finalmente las medidas aplicadas por motivos de balanza de pagos.<sup>113</sup>

En el recuadro 20 se ofrecen dos estudios monográficos que sirven de ejemplo de cómo se utilizaron las disciplinas dimanantes de los principios y disposiciones sobre las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos para contribuir al proceso de integración en el sistema multilateral de comercio.

### Recuadro 20: Eliminación gradual de las restricciones adoptadas por motivos de balanza de pagos por países en desarrollo: dos estudios monográficos

#### Indonesia

En 1967, a raíz de la adopción de un conjunto de medidas de estabilización tras un período de hiperinflación a mediados del decenio de 1960, Indonesia suprimió el régimen de licencias de importación aplicado a las materias primas<sup>114</sup> y abandonó un sistema de clasificación de los productos destinados a la importación en categorías separadas; sólo estaban prohibidas las importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas y las baldosas de cerámica. También se había suprimido un derecho adicional aplicado a las importaciones consolidado en el marco del GATT. En el momento de realizarse su consulta, los miembros del Comité “apreciaron el considerable esfuerzo realizado recientemente por el Gobierno de Indonesia para simplificar su complejo sistema restrictivo”.<sup>115</sup>

Tras una política de estabilización que tuvo éxito, el aumento de la confianza en la rupia hizo posible las reformas de abril de 1970. En el momento de la consulta realizada en 1970, la moneda era plenamente convertible, se había revisado y simplificado la política de importación y el arancel medio había descendido del 64 por ciento al 58 por ciento. Un reducido número de importaciones (neumáticos, automóviles, motocicletas, aparatos de radio y televisión) estaban sujetas a prohibición condicional con el fin de proteger a las correspondientes ramas de producción nacional. Si no se cumplía una serie de condiciones en relación con la producción nacional (por ejemplo, en cuanto a volumen, calidad y precio), la prohibición podía anularse. Durante las consultas los Miembros “sugirieron que se consideraran otros métodos, con preferencia los basados en el mecanismo de precios, y que incluso los contingentes eran preferibles a una prohibición directa”.<sup>116</sup> Si bien se aplicaba aún una serie de recargos, su número total había disminuido, y el sistema en su conjunto iba a experimentar una importante reforma cuando el Arancel de Indonesia pasó a la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas al año siguiente.<sup>117</sup>

<sup>113</sup> Véase India – Restricciones cuantitativas a la importación de productos agrícolas, textiles e industriales, WT/DS90/R y WT/DS90/AB/R.

<sup>114</sup> El régimen de licencias de importación ha sido normalmente el principal instrumento para aplicar restricciones cuantitativas; a menudo los regímenes de importación son muy complejos, con licencias establecidas en función de la industria o el usuario final.

<sup>115</sup> Documento BOP/R/16, párrafo 18.

<sup>116</sup> Documento BOP/R/51, de 20 de noviembre de 1970, párrafo 13.

<sup>117</sup> *Ibid.*, párrafo 11.

En su siguiente consulta, celebrada en 1975 con arreglo al procedimiento simplificado, la declaración de Indonesia reflejaba que las ramas de producción nacional estaban protegidas principalmente por aranceles y recargos, sin que hubiera en vigor restricciones cuantitativas. Para 1979 el Comité tomó nota de que Indonesia había dejado de aplicar restricciones del comercio por motivos de balanza de pagos.<sup>118</sup>

### Pakistán

En el caso del Pakistán, la eliminación de las restricciones cuantitativas fue muy gradual. Con anterioridad a 1959 todas las categorías de importaciones estaban sujetas a restricciones cuantitativas; “desde entonces la tendencia había sido mitigar las restricciones en el caso de las importaciones de determinados materiales básicos, bienes de consumo y unos cuantos productos agrícolas e industriales”.<sup>119</sup> En las consultas de 1967 el representante del Gobierno confirmó que la principal característica de la política de importación del país desde 1960 había sido una tendencia a la liberalización, pasando de controles administrativos directos a instrumentos fiscales y monetarios. Se había simplificado el procedimiento de concesión de licencias y un gran número de artículos había vuelto a la lista de productos exentos.<sup>120</sup> Entretanto, el FMI comentó que el régimen de importación del Pakistán seguía siendo restrictivo y complejo.

En 1978 el Comité observó que, pese a las dificultades, el Pakistán había proseguido sus esfuerzos encaminados a la liberalización del comercio, iniciada en 1972, y acogió con satisfacción la intención de las autoridades de dicho país de proseguir la simplificación y racionalización de su régimen de comercio. Al señalar el entorno exterior, el Comité reconoció que una serie de factores externos, entre ellos las limitaciones de las importaciones con que se enfrentaban algunas exportaciones del Pakistán, afectaban a su balanza de pagos.<sup>121</sup>

En 1989 el Comité reconoció que el Pakistán seguía enfrentándose con dificultades de balanza de pagos que justificaban la imposición de medidas comerciales al amparo de la sección B del artículo XVIII. Los Miembros expresaron satisfacción por los cambios que habían tenido lugar en el régimen de importación del Pakistán desde 1983: en particular, el paso a un sistema de lista negativa, la disminución del número de productos cuya importación estaba restringida, la simplificación del sistema de importación y la racionalización de la estructura arancelaria. Un Miembro indicó que, aunque se había avanzado en la disminución de los obstáculos al comercio, seguía habiendo un gran número de productos cuya importación estaba prohibida o restringida.<sup>122</sup>

Se celebraron nuevas consultas en 1997 y 2000: en 1997 el Comité reconoció que el Pakistán se enfrentaba con un grave problema de balanza de pagos y expresó su satisfacción por el descenso de los aranceles y la reducción de los productos comprendidos en la lista negativa.<sup>123</sup> No obstante, se pidió una notificación más clara, de conformidad con el párrafo 11 del Entendimiento, y se cuestionó el recurso a restricciones cuantitativas cuando eran preferibles medidas basadas en los precios. En 2000, los Miembros apreciaron la decisión del Pakistán de aplicar su plan de eliminación gradual, a pesar de la fragilidad de la situación de su balanza de pagos.<sup>124</sup> De hecho, el Pakistán ultimó la eliminación de las restricciones aplicadas por motivos de balanza de pagos antes del plazo convenido (2002).<sup>125</sup>

<sup>118</sup> Documento BOP/R/108, de 15 de noviembre de 1979.

<sup>119</sup> Documento BOP/4/Rev.1.

<sup>120</sup> Documento BOP/R/12, de 10 de agosto de 1967.

<sup>121</sup> Documento BOP/R/98, de 13 de febrero de 1978.

<sup>122</sup> Documento BOP/R/181, de 28 de abril de 1989, párrafo 8.

<sup>123</sup> Documento BOP/R/27, de 15 de julio de 1997.

<sup>124</sup> Documento BOP/R/56, de 22 de diciembre de 2000.

<sup>125</sup> Véase GATT (1953), *International Trade*, página 89.

## ii) Otras medidas no arancelarias

Como ya se ha dicho, las principales restricciones del comercio en vigor en los primeros tiempos del GATT eran los aranceles aduaneros y las restricciones cuantitativas impuestas al amparo del artículo XII y la sección B del artículo XVIII. No obstante, la Secretaría del GATT publicaba también cierta información sobre otros derechos y cargas. Esa información ilustra la función del GATT en el aumento de la transparencia en la esfera de las medidas no arancelarias. En un informe del GATT de 1953, por ejemplo, se observa una creciente tendencia a imponer cargas adicionales de diversos tipos a los productos importados.<sup>126</sup> Entre los diversos ejemplos de cambios introducidos con respecto a las cargas adicionales, en el informe se menciona la sustitución por la República Dominicana de un complicado sistema de cargas adicionales por un impuesto único del 23 por ciento. En un informe de 1995 se menciona, entre otras cosas, que Francia aumentó el impuesto de timbre aplicado en la aduana, del 2 al 3 por ciento, para obtener fondos destinados a subsidios familiares para los trabajadores agrícolas. En 1956, en otro informe de la Secretaría se indica que, en la esfera de las cargas a la importación, los cambios introducidos revelaban en la mayoría de los casos una tendencia al aumento de los tipos.

En la segunda mitad del decenio de 1950 se introdujo en los informes de la Secretaría del GATT sobre la evolución de la política comercial una sección en relación con las formalidades aduaneras. En el informe de 1956, por ejemplo, se examinan las formalidades consulares, los certificados de origen, las marcas de origen, la importación temporal, la valoración en aduana y el trato especial de las muestras de productos. En el informe se indica que las partes contratantes decidieron reafirmar su recomendación de que se suprimieran todas esas formalidades, pero que nueve partes contratantes seguían exigiendo normalmente facturas o visados consulares.

Las cinco primeras rondas del GATT se dedicaron principalmente a las reducciones arancelarias y prestaron muy poca atención a las medidas no arancelarias. La Ronda Kennedy, iniciada en 1963, fue primordialmente una negociación arancelaria, pero se abordaron algunas medidas no arancelarias. La inclusión de las medidas no arancelarias en las negociaciones tuvo lugar en una etapa temprana. En un intento de identificar las medidas no arancelarias existentes, las partes contratantes intercambiaron información sobre las medidas no arancelarias con que tropezaban en sus relaciones comerciales por medio de un sistema de notificación. Elaboraron una lista no exhaustiva que comprendía 18 medidas: cláusulas de salvaguardia, prácticas antidumping, valoración en aduana, políticas de contratación pública, comercio de Estado, ajustes fiscales en frontera, dumping y políticas de importación restrictivas con respecto al carbón, contingentes bilaterales, restricciones cuantitativas residuales, reglamentaciones sobre contenido nacional, gravámenes variables, reglamentos administrativos y técnicos, orientaciones administrativas, políticas comerciales aplicadas por filiales, garantías de importación, subvenciones, cargas fiscales internas, y el sistema de los Estados Unidos de valoración por galón de vino de las bebidas alcohólicas embotelladas importadas. Se estableció un grupo de trabajo para tratar de las medidas comprendidas en la lista y proseguir el proceso de identificación y la elaboración de los correspondientes acuerdos. En conjunto, los logros de la Ronda en esta esfera se limitaron a un código antidumping opcional, un acuerdo sobre el procedimiento en materia de precios de venta de los Estados Unidos, y las disposiciones sobre las empresas comerciales del Estado incluidas en el Protocolo de Adhesión de Polonia al GATT.<sup>127</sup> Una de las principales dificultades con que tropezaron las partes contratantes en la negociación fue la distinción entre cuestiones generales que podían someterse a disciplina mediante nuevas normas, y medidas sobre productos específicos u otras medidas particulares que requerían negociaciones bilaterales o multilaterales.

Poco después de la Ronda Kennedy se elaboró un catálogo de obstáculos no arancelarios sobre la base de una lista de medidas notificadas por los países exportadores.<sup>128</sup> Se establecieron cinco grupos de trabajo para examinar los problemas relacionados con los cinco temas siguientes: participación del Estado en el

<sup>126</sup> Véase GATT (1953), *International Trade*, página 89.

<sup>127</sup> Véase el documento LT/KR/A/1, de fecha 30 de junio de 1967.

<sup>128</sup> Era la primera vez que se publicaba un catálogo de medidas no arancelarias. La UNCTAD creó ulteriormente una amplia base de datos sobre las medidas no arancelarias.

comercio, trámites aduaneros y administrativos para la importación, normas, limitaciones específicas del comercio y gravámenes sobre las importaciones.

Una de las principales diferencias entre la Ronda Kennedy y la Ronda de Tokio fueron las amplias negociaciones que tuvieron lugar en esta última sobre las medidas no arancelarias. Los progresos logrados por los negociadores durante la Ronda de Tokio se consideraron uno de los principales logros de las negociaciones comerciales desde la creación del GATT. La identificación de las medidas no arancelarias que habían de abarcarse en las negociaciones se basó en el catálogo elaborado tras la Ronda Kennedy, actualizado después anualmente. Como se explicaba en la subsección 1, se negociaron cinco importantes acuerdos -los llamados códigos- en relación con las medidas no arancelarias. Esos códigos abarcaban, respectivamente, las subvenciones y los derechos compensatorios, la valoración en aduana, las compras del sector público, las normas y los procedimientos para el trámite de licencias. Además, se modificó el Código Antidumping, negociado inicialmente en el marco de la Ronda Kennedy. Se negociaron también disposiciones jurídicas con respecto a otras medidas no arancelarias en el contexto de otros diversos acuerdos. Se incluyeron disposiciones sobre medidas no arancelarias en el Código sobre el Comercio de Aeronaves Civiles, y los Acuerdos sobre la agricultura, el Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos y el Acuerdo de la Carne de Bovino. Sólo firmaron los Códigos un subconjunto de las aproximadamente 65 partes contratantes en desarrollo. En febrero de 1982 el número de países en desarrollo signatarios era: 15 en el caso del Código de Normas, 8 en el del Código de Subvenciones, 11 en el del Código de Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, 7 en el del Código de Valoración en Aduana, 9 en el del Código Antidumping y uno en el del Código sobre Compras del Sector Público. Como puede verse en el cuadro 13, el número de signatarios aumentó a lo largo de los años, tanto porque algunas partes contratantes ampliaron su participación a más Códigos como porque los países que se adhirieron entre los primeros años del decenio de 1980 y 1995 firmaron algunos Códigos. Asimismo, algunos países adquirieron la condición de observador con respecto a algunos de los Códigos.

**Cuadro 13**

**Número de partes contratantes en desarrollo y partes contratantes desarrolladas signatarias de determinados Acuerdos de la Ronda de Tokio, 1982-1995**

	En desarrollo		Desarrolladas	
	Feb. 82	Dic. 95	Feb. 82	Dic. 95 <sup>a</sup>
Normas	15	24	21	21
Compras del sector público	1	3	10	10
Subvenciones y medidas compensatorias	8	16	12	10
Valoración en aduana	7	25	11	11
Licencias de importación	11	19	12	11
Antidumping	9	17	11	10

<sup>a</sup> Los Estados Unidos denunciaron los Acuerdos sobre normas, subvenciones, licencias de importación y antidumping el 29 de febrero de 1995, tras entrar en funcionamiento los correspondientes nuevos Comités de la OMC.

Fuente: GATT (1982), Actividades del GATT en 1981, y GATT (1996), Actividades del GATT 1994-1995.

En la Parte A de la Declaración Ministerial de Punta del Este se establecía entre los objetivos de las negociaciones de la Ronda Uruguay la reducción y eliminación de las medidas y los obstáculos no arancelarios. El Grupo de Negociación sobre las Medidas no Arancelarias se centró en las medidas aplicadas a productos específicos no abarcadas por otros grupos de negociación, pero las negociaciones sobre las medidas no arancelarias fueron mucho más allá de las abarcadas por el Grupo de Negociación. En conjunto, las negociaciones de la Ronda Uruguay produjeron resultados sumamente amplios y detallados sobre las medidas no arancelarias. En primer lugar, 11 países en desarrollo Miembros contrajeron compromisos en materia de medidas no arancelarias en la Parte III de sus Listas. Esos compromisos abarcaban, entre otras cosas: la supresión de las prescripciones en materia de licencias de importación, la eliminación de las restricciones cuantitativas, la eliminación de las prescripciones en materia de licitación, la reforma de los sistemas de licencias de importación, la garantía de ausencia de restricciones cuantitativas y prohibiciones de las importaciones, y la eliminación gradual de

los contingentes arancelarios.<sup>129</sup> En segundo lugar, se revisaron los Códigos sobre obstáculos no arancelarios establecidos en la Ronda de Tokio. En tercer lugar, se llegó a otros acuerdos y se regularon las medidas no arancelarias en esferas como las de los servicios y la propiedad intelectual. En cuarto lugar, se estableció una serie de disposiciones de regulación de las medidas no arancelarias en los Acuerdos de la OMC, la Declaración Ministerial y otras declaraciones, los entendimientos y las recomendaciones. Las normas de la OMC abordaban las medidas no arancelarias por medio principalmente de disposiciones específicas de regulación de dichas medidas o prescripciones en materia de transparencia.

En la mayoría de los Acuerdos de la OMC pueden encontrarse disposiciones sobre medidas no arancelarias específicas. Se adoptó una serie de importantes disposiciones para disciplinar la utilización de medidas no arancelarias en el sector de la agricultura y en el de los textiles y el vestido. En el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido se disponía la eliminación gradual de todos los contingentes aplicados en el marco del AMF que restringían en los mercados de los países industriales las importaciones procedentes de los productores más competitivos.<sup>130</sup> En el Acuerdo sobre la Agricultura se exigía la sustitución de las medidas no arancelarias aplicables específicamente a la agricultura por aranceles que ofrecieran un nivel equivalente de protección y se prohibía la utilización de las medidas de restricción del comercio aplicables específicamente a la agricultura, excepto los aranceles. Muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, habían venido utilizando medidas no arancelarias, a veces conjuntamente con aranceles, para limitar o controlar las importaciones de productos agrícolas. La prohibición y arancelización de las medidas no arancelarias representaba un importante cambio de las normas comerciales relativas a la agricultura, principalmente por su contribución a una mayor transparencia. El que contribuyeran o no a la liberalización es una cuestión controvertida, cuya respuesta depende en gran medida de la evaluación que se haga del proceso de arancelización. Algunos expertos consideran que la Ronda Uruguay contribuyó en escasa medida a reducir los niveles de protección efectivos para los productos agrícolas en la mayoría de los países. Las principales excepciones fueron el Japón y otros países asiáticos de ingresos elevados, que mostraron pautas firmes de liberalización.<sup>131</sup> El Acuerdo sobre la Agricultura contenía también disposiciones encaminadas a la eliminación gradual de las subvenciones a la exportación y de determinadas medidas de ayuda interna. También en esta esfera fue más importante el marco que creó para una futura liberalización que la reducción real de las subvenciones a la que contribuyó, que fue considerada la principal aportación del Acuerdo sobre la Agricultura a la liberalización de los mercados agrícolas.

Otras importantes disposiciones adoptadas con miras a la eliminación o regulación de las medidas no arancelarias fueron las contenidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, que prohibían las limitaciones voluntarias de las exportaciones, los acuerdos de comercialización ordenada y cualesquiera otras medidas similares que afectaran a las importaciones y las exportaciones.<sup>132</sup> En el recuadro 21 *infra* se examinan las limitaciones voluntarias de las exportaciones. Como se explica más detalladamente a continuación, los Acuerdos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y sobre obstáculos técnicos al comercio imponían disciplinas con respecto a la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, y reglamentos técnicos, respectivamente. Otros Acuerdos de la OMC imponían o mejoraban las disciplinas en las siguientes esferas: utilización de medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, medidas antidumping (véase *infra*), valoración en aduana, inspección previa a la expedición, normas de origen, procedimientos para el trámite de licencias de importación, y subvenciones y medidas compensatorias. Además, se firmaron acuerdos plurilaterales sobre la contratación pública, el comercio de aeronaves civiles, los productos lácteos y la carne de bovino.

Un importante cambio con respecto a la Ronda de Tokio fue el principio del “todo único”, con arreglo al cual todos los signatarios tenían que aceptar todos los Acuerdos y todos los documentos anexos. Los Miembros no tenían la posibilidad de no aceptar algunos acuerdos. Como se indica en la subsección 4 *infra*, en los nuevos acuerdos se incluyeron diversas disposiciones en materia de trato especial y

<sup>129</sup> Esos 11 países eran los siguientes: Arabia Saudita, Belice, el Camerún, China, Egipto, El Salvador, Indonesia, Malta, el Senegal, el Taipei Chino, y Trinidad y Tabago.

<sup>130</sup> Véase el recuadro 19.

<sup>131</sup> Véase, por ejemplo, Hathaway e Ingco (1996).

<sup>132</sup> Véase el examen del Acuerdo sobre Salvaguardias que se hace en la subsección 2 d).

diferenciado, pero esas disposiciones no dispensaban en la mayoría de los casos a los países en desarrollo de las principales disciplinas contenidas en los acuerdos. La realización de una evaluación de los efectos de la Ronda Uruguay en la utilización de medidas no arancelarias por los distintos Miembros sobrepasa, evidentemente, el ámbito del presente informe. No obstante, muchos expertos convendrían probablemente en que la adhesión obligatoria a todos los acuerdos introdujo disciplinas más rigurosas con respecto a la utilización de medidas no arancelarias por la mayoría, si no la totalidad, de los Miembros de la OMC.

### Recuadro 21: Limitaciones voluntarias de las exportaciones

A partir de mediados del decenio de 1950 empezaron a surgir limitaciones voluntarias de las exportaciones en el marco de la política comercial de algunos países industriales (McClenehan, 1991). Ello coincidió con la reaparición del Japón como importante participante en el comercio internacional. Una limitación voluntaria de las exportaciones es un acuerdo, explícito o tácito, entre países exportadores y países importadores con arreglo al cual los primeros limitan “voluntariamente” la cantidad o el crecimiento de sus exportaciones. Ese tipo de acuerdos se conoce también por otros nombres, entre ellos el de “acuerdos de comercialización ordenada”. Las limitaciones voluntarias de las exportaciones tienen el mismo efecto económico que un contingente. Son contrarias a algunas disposiciones del GATT, especialmente las de los artículos XI y XIII sobre los contingentes de exportación e importación.

Las limitaciones voluntarias de las exportaciones representaban un medio conveniente de proteger a las industrias con aranceles bajos de la competencia cada vez mayor de países de bajos costos, sin necesidad de que el país tuviera que presentar pruebas de daño grave o pagar una compensación, condiciones exigidas en el caso de la protección de salvaguardia prevista en el artículo XIX del GATT. Para los países exportadores esas limitaciones eran a menudo una alternativa más atractiva que otras medidas de restricción de las importaciones de que disponían los países importadores.

Muchas de las industrias en las que las limitaciones voluntarias de las exportaciones se convirtieron en restricciones predominantes fueron aquellas en las que el Japón, y después los “tigres” del Asia Oriental y otros países en desarrollo, adquirieron competitividad: textiles y vestido, calzado, hierro y acero, y vehículos automóviles. Las limitaciones voluntarias de las exportaciones se convirtieron en un importante rasgo del sistema de comercio internacional y alcanzaron su apogeo en los decenios de 1970 y 1980. Se podían considerar medidas de “salvaguardia” introducidas por la puerta falsa, no sujetas a ninguna forma de disciplina o supervisión internacional. Eran selectivas, y por tanto discriminatorias, y, como eran “voluntarias”, no requerían compensación.

Tanto en la Ronda de Tokio como en la Ronda Uruguay se hicieron intentos de hacer frente a la proliferación de las limitaciones voluntarias de las exportaciones mediante la negociación de un acuerdo internacional sobre salvaguardias. En las negociaciones de la Ronda de Tokio no se logró un avance en forma de código de salvaguardias que viniera a unirse a los concluidos en la esfera de las medidas antidumping y las subvenciones y los derechos compensatorios. Las partes contratantes estaban divididas en una serie de cuestiones, entre ellas la aplicación no discriminatoria de las salvaguardias, la vigilancia, la solución de diferencias, la definición de “daño grave” y las cuestiones de reajuste estructural (Jackson, 1997). Sólo pudieron convenir en seguir negociando. Se dejó, pues, a la Ronda Uruguay ultimar las negociaciones y establecer el Acuerdo sobre Salvaguardias, en el que se disponía la eliminación gradual de las limitaciones voluntarias de las exportaciones, los acuerdos de comercialización ordenada y las medidas similares vigentes con respecto tanto a las exportaciones como a las importaciones.

¿Por qué no consideraban ya los países necesarios esas medidas extralegales? La disponibilidad de un nuevo acuerdo multilateral sobre salvaguardias era, sin duda, un factor clave, pero había también una serie de factores económicos que contribuyeron a la desaparición de las limitaciones voluntarias de las exportaciones. En el caso del calzado, los países industriales suprimieron las limitaciones porque las

consideraban superfluas (el efecto en el empleo previsto no se había materializado) o ineficaces (los principales exportadores mantuvieron su cuota de mercado durante el auge de las restricciones), o porque la industria pudo ajustarse (véase Hamilton et al., 1992). Algunos de esos factores influyeron también en la desaparición de las limitaciones impuestas por los Estados Unidos con respecto a los automóviles japoneses: los tres grandes fabricantes de automóviles estadounidenses se recuperaron (o se ajustaron satisfactoriamente) tras la recesión de principios del decenio de 1980 y los fabricantes japoneses eludieron la posibilidad de futuras restricciones del comercio mediante el establecimiento de fábricas en los Estados Unidos. Por último, hay que tener en cuenta el costo económico de las propias medidas. Los estudios económicos realizados sobre las limitaciones voluntarias de las exportaciones parecen indicar que imponían un elevado costo a los consumidores; parte de los beneficios se transfería a los exportadores (como rentas contingentarias) y parte a la industria nacional competidora de las importaciones (véase, por ejemplo, Berry y otros, 1999).

El sistema multilateral de comercio resolvió satisfactoriamente el importante problema que planteaban las limitaciones voluntarias de las exportaciones. Esas medidas se aplicaban al margen del sistema multilateral de comercio basado en normas, imponían un elevado costo a los consumidores de los países importadores y, al ir dirigidas a algunas de las exportaciones fundamentales de los países en desarrollo, tenían también un importante efecto contrario al desarrollo.

### Los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias

Cuando difieren de un país a otro, las medidas técnicas pueden representar importantes obstáculos al comercio, simplemente porque a los exportadores les resulta costoso obtener información precisa y actualizada sobre las medidas técnicas vigentes en el extranjero y sobre los procedimientos de evaluación de la conformidad conexos. También pueden obstaculizar el comercio si la adaptación a las medidas técnicas extranjeras entraña un costo elevado. En este último caso, las medidas técnicas – al igual que los aranceles – pueden traer consigo la discriminación entre los productos procedentes del extranjero y los productos nacionales; no obstante, aunque los aranceles tienen claramente por objeto y efecto establecer una discriminación, en la práctica puede resultar bastante difícil determinar el objeto y efecto de las medidas técnicas. Es cierto que estas medidas pueden estar destinadas a corregir disfunciones del mercado como asimetrías de la información o externalidades de red, y que unas normas bien concebidas pueden desempeñar un importante papel a la hora de garantizar el buen funcionamiento de los mercados. Sin embargo, es también probable que las medidas técnicas afecten al resultado de las transacciones internacionales y, por ende, al comercio. Cuando persiguen ese fin, es decir, cuando se utilizan como un medio de proteccionismo “encubierto”, estarán en conflicto con los principios del sistema multilateral de comercio, al que se le plantea el problema de encontrar formas de distinguir entre las medidas legítimas y las que no lo son.

Es difícil medir la incidencia real de las medidas técnicas, y más aún sus efectos en el comercio. Los cálculos de líneas arancelarias afectadas por medidas técnicas que se han compilado en relación con varios mercados indican que la parte de las importaciones abarcada por medidas técnicas oscila, en los niveles más altos, entre aproximadamente la mitad de las importaciones totales en el caso del Brasil y en torno a una tercera parte en el caso de los Estados Unidos y China. En cambio, sólo es del 2 por ciento en el caso del Japón y menos del 1 por ciento en el de la UE.<sup>133</sup>

Como se ha dicho más arriba, en la Ronda Uruguay se celebraron negociaciones con vistas a mejorar, aclarar o ampliar los acuerdos negociados en la Ronda de Tokio. En ese contexto, también fue objeto de negociación el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Ronda de Tokio. El acuerdo modernizado se basó en gran medida en esa versión anterior, pero el alcance fue modificado.<sup>134</sup> El

<sup>133</sup> Esta información se basa en datos del Sistema de Análisis e Información Comerciales de la UNCTAD (TRAINS). Véase en OMC (2005) una descripción más detallada de los datos correspondientes y sus limitaciones.

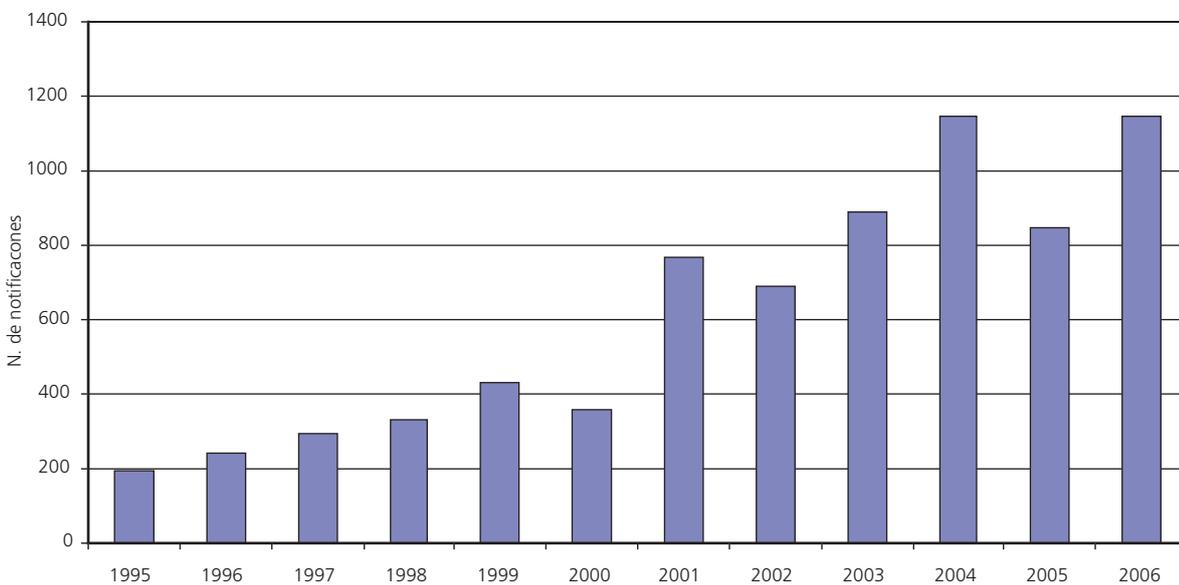
<sup>134</sup> Véase el análisis de la sección IVG.

Acuerdo OTC de la Ronda Uruguay abarca los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad y se aplica a un amplio abanico de instituciones y sistemas locales, nacionales, regionales e internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. En él se reconoce que los gobiernos utilizan los reglamentos técnicos para alcanzar objetivos legítimos como los imperativos de la seguridad nacional, la prevención de prácticas que puedan inducir a error y la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal o del medio ambiente. Pero no deben elaborarse, adoptarse o aplicarse reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no deben restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar uno o varios objetivos legítimos.

Con objeto de aumentar la transparencia en la utilización de las medidas técnicas, en el Acuerdo OTC se exige a los Miembros que notifiquen a la Secretaría las medidas correspondientes.<sup>135</sup> En este aspecto concreto, el Acuerdo OTC de la Ronda Uruguay va más allá que su predecesor. Por ejemplo, se han ampliado las funciones de los servicios nacionales de información sobre las medidas relacionadas con los OTC y, en los casos en que existe más de un servicio nacional de información, los Miembros están obligados a ayudar a los demás Miembros a localizar el servicio competente. Cuando así se les pide, los Miembros deben proporcionar los documentos pertinentes con respecto a las medidas nacionales relacionadas con los OTC, y en el Acuerdo OTC de la Ronda Uruguay se incorpora además la posibilidad de pedir a los países desarrollados Miembros que faciliten traducciones, en español, francés o inglés, de esos documentos.<sup>136</sup>

En el gráfico 5 que figura *infra* se muestra el número de notificaciones sobre obstáculos técnicos al comercio recibidas por la Secretaría desde 1995. Estas notificaciones aumentaron considerablemente tras la conclusión de la Ronda Uruguay, disminuyeron a continuación y parecen estar siguiendo una tendencia alcista en los últimos años.

**Gráfico 5**  
**Número total de notificaciones sobre MSF distribuidas desde 1995**



Fuente: Secretaría de la OMC.

Se consideró que los textos jurídicos del GATT y el Acuerdo OTC de la Ronda de Tokio no abordaban satisfactoriamente las medidas sanitarias y fitosanitarias, por lo que en la Declaración de Punta del Este se pidió que este último tema se negociara por separado. El resultado fue el Acuerdo MSF, que

<sup>135</sup> Véanse los párrafos 9.2 y 10.1 del artículo 2, el párrafo 2 del artículo 3, el párrafo 7.1 del artículo 5 y el párrafo 2 del artículo 7 del Acuerdo OTC.

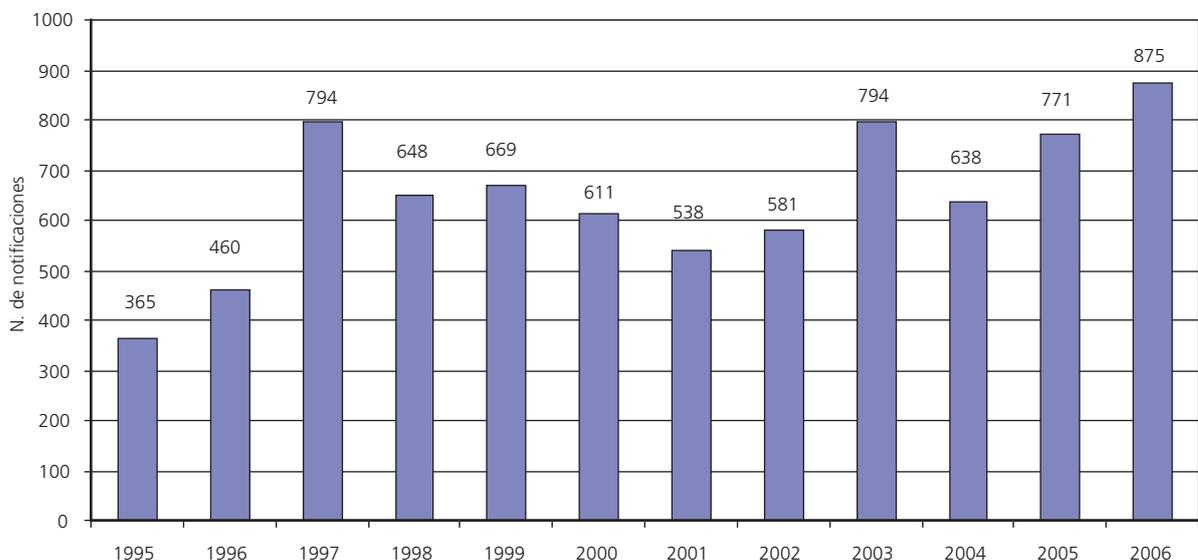
<sup>136</sup> Párrafo 5 del artículo 10 del Acuerdo OTC.

abarca todas las medidas cuyo objetivo es la protección de la salud humana o animal contra los riesgos transmitidos por los alimentos; la protección de la salud humana contra las enfermedades propagadas por animales o vegetales; la protección de los animales y los vegetales contra plagas o enfermedades o la prevención o limitación de otros daños causados a un país por la entrada, radicación o propagación de plagas. El Acuerdo OTC, por su parte, abarca todos los reglamentos técnicos, las normas voluntarias y los procedimientos de evaluación de la conformidad para determinar que se cumplen esos reglamentos o normas, excepto cuando se trata de medidas sanitarias o fitosanitarias en el sentido en que éstas se definen en el Acuerdo MSF. En consecuencia, es el tipo de medida el que determina si una medida concreta está o no comprendida en el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC, en tanto que lo pertinente para determinar si una medida está sujeta al Acuerdo MSF es su objetivo. La mayoría de las prescripciones en materia de etiquetado, declaraciones de propiedades nutricionales y preocupaciones en materia de nutrición, así como los reglamentos relativos a la calidad y al envasado, no se consideran por lo general medidas sanitarias o fitosanitarias y por consiguiente están normalmente sujetos al Acuerdo OTC.

Hay algunos elementos comunes a los dos Acuerdos, como la obligación básica de no discriminación y prescripciones similares en cuanto a la notificación previa de las medidas propuestas y el establecimiento de oficinas de información ("Servicios de información"). No obstante, muchas de las normas sustantivas son distintas. Por ejemplo, ambos Acuerdos promueven la utilización de normas internacionales. Sin embargo, en el Acuerdo MSF se requieren argumentos científicos derivados de una evaluación de los posibles riesgos para la salud para justificar la elección de normas más estrictas que las propugnadas por las instituciones internacionales de normalización. Además, los gobiernos sólo pueden imponer medidas sanitarias o fitosanitarias en cuanto sean necesarias para proteger la vida y la salud de las personas o de los animales o para preservar los vegetales, sobre la base de información científica. Con arreglo al Acuerdo OTC, los Miembros de la OMC pueden apartarse de las normas internacionales cuando consideran que éstas son un medio ineficaz o inapropiado para el logro de un objetivo legítimo, por ejemplo, a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales. Los testimonios científicos pueden ser pertinentes, según el objetivo legítimo concreto que se persiga y el motivo concreto por el que un Miembro se haya apartado de una norma internacional.

En el gráfico 6 se indica la evolución a lo largo del tiempo del número de notificaciones distribuidas. A diferencia de las notificaciones sobre OTC, las notificaciones sobre MSF han aumentado a un ritmo bastante regular, hasta alcanzar su máxima cota en los últimos años.

**Gráfico 6**  
**Número total de notificaciones sobre OTC desde 1995**



Fuente: OMC (2007), Duodécimo examen anual de la aplicación y el funcionamiento del Acuerdo OTC, documento G/TBT/21/Rev.1.

Aunque las prescripciones en materia de notificación contribuyeron a reducir los costos vinculados a la información sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias en los mercados de exportación, los países en desarrollo siguieron teniendo problemas para aplicar las medidas en cuestión, incluso las normas internacionales establecidas por las instituciones citadas expresamente en el Acuerdo MSF.<sup>137</sup> Se tomó cada vez mayor conciencia de que los países en desarrollo necesitan asistencia a fin de mejorar sus conocimientos técnicos y su capacidad de aplicación de las normas sanitarias y fitosanitarias, en particular para los productos agropecuarios destinados a los mercados internacionales.

En la Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Doha en noviembre de 2001, los jefes ejecutivos de la FAO, la OIE, el Banco Mundial, la OMS y la OMC hicieron público un comunicado conjunto en el que se comprometían a que sus instituciones explorasen nuevos mecanismos técnicos y financieros de coordinación y de movilización de recursos para ayudar a los países en desarrollo en el establecimiento y aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias apropiadas. Esto llevó a la creación del Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC), un mecanismo de financiación y coordinación que ofrece ayuda financiera a los países en desarrollo que tratan de cumplir las normas sanitarias y fitosanitarias internacionales y de ese modo lograr el acceso a los mercados o mantenerlo. Ofrece asimismo un foro para el diálogo sobre cuestiones relativas a la asistencia técnica en la esfera sanitaria y fitosanitaria entre las cinco organizaciones asociadas y los donantes interesados.

Por lo tanto, el sistema multilateral de comercio cuenta en la actualidad con dos acuerdos en los que se abordan expresamente las medidas no arancelarias de carácter técnico, a saber, el Acuerdo OTC y el Acuerdo MSF. Ambos textos jurídicos proporcionan a los Miembros orientación sobre cómo distinguir entre las medidas legítimas y las que son contrarias al espíritu de la colaboración multilateral en cuestiones de comercio. Las prescripciones en materia de transparencia establecidas en esos Acuerdos han contribuido a reducir los costos asociados a la obtención de información acerca de las medidas técnicas, lo cual posiblemente haya tenido un efecto favorable en las corrientes comerciales. Con el FANFC, el sistema se ha dotado de un mecanismo en el que las instituciones internacionales pertinentes y los países donantes colaboran con objeto de prestar asistencia técnica a los Miembros de la OMC que tropiezan con dificultades en la aplicación de las normas internacionales u otras normas vigentes en los mercados de exportación.

### ***Medidas antidumping***

En la sección C del presente informe se describen las medidas comerciales especiales como instrumentos de protección temporal necesarios en un acuerdo comercial para que los países puedan comprometerse a una mayor liberalización. Las medidas comerciales especiales permiten que un país llegue a una transacción entre protección a corto plazo y un compromiso a largo plazo de apertura del mercado. En la medida en que existe esa transacción, tal vez tenga sentido examinar algunos aspectos de la utilización de esos recursos comerciales en el sistema de comercio – su crecimiento y expansión, y los intentos de frenar su utilización mediante cambios de las normas multilaterales – en la presente sección sobre las medidas no arancelarias. Y desde el momento en que, como se indica en la sección C del presente informe, los países tienen una preferencia declarada por la utilización de medidas antidumping, lo que reduce el número de salvaguardias o medidas compensatorias, es importante no descuidar el examen de esas medidas.

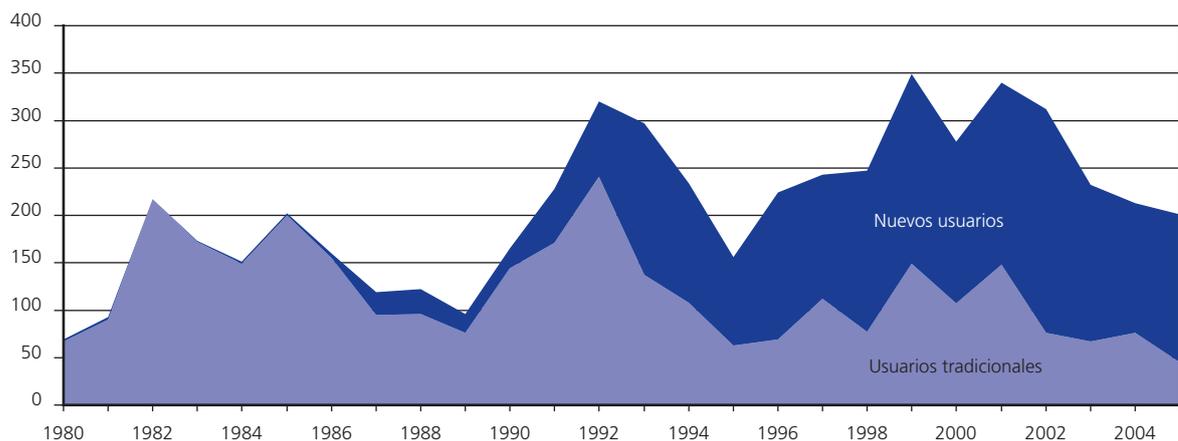
El historial de las medidas antidumping se remonta a épocas anteriores al de otras medidas comerciales especiales. La primera legislación antidumping se adoptó en 1904 en el Canadá y fue seguida poco después por la de Australia en 1906. Los Estados Unidos promulgaron su legislación antidumping en 1916 y 1921.

La norma multilateral inicial en materia antidumping figura en el artículo VI del GATT. Permite a una parte contratante percibir un derecho sobre un producto objeto de dumping que cause o amenace causar un daño importante a una rama de producción existente. En sus 30 ó 40 primeros años de funcionamiento (hasta los dos últimos decenios del siglo XX) la mayoría de las medidas antidumping estaba circunscrita a un pequeño grupo de partes contratantes del GATT: los Estados Unidos, el Canadá, Australia y las CE.

<sup>137</sup> Véase el análisis de la subsección 7.

A mediados del decenio de 1980 las medidas antidumping empezaron a extenderse más allá de los usuarios tradicionales y a llegar a muchos países en desarrollo (véase Miranda y otros, 1998; Zanardi, 2004; Prusa, 2005). En el gráfico 7 se da una indicación de las principales tendencias. En primer lugar, el número total de iniciaciones de acciones antidumping ha seguido creciendo durante los dos decenios transcurridos a partir de 1980. El ritmo de crecimiento anual es del 8 por ciento, superior a la tasa de expansión global del comercio de mercancías durante el mismo período, que ha sido del 5 por ciento. En segundo lugar, las iniciaciones de acciones antidumping por los usuarios predominantes históricamente (Australia, el Canadá, las CE y los Estados Unidos), que representaban una mayoría abrumadora durante el decenio de 1980, han ido disminuyendo en el último decenio. En tercer lugar, los nuevos usuarios de esos recursos (principalmente países en desarrollo como la Argentina, el Brasil, la India y México) han tenido una gran actividad en esa esfera y han sido responsables de gran parte del crecimiento de las acciones antidumping desde mediados del decenio de 1990. Los nuevos usuarios inician reclamaciones antidumping con mayor intensidad (con una frecuencia 15 a 20 veces mayor por dólar de importaciones) que los usuarios predominantes históricamente, como los Estados Unidos y las CE (Prusa, 2005). Por último, es cada vez más frecuente que las acciones antidumping de países en desarrollo vayan dirigidas a otros países en desarrollo. En el período 1995-2001 alrededor de dos terceras partes de las iniciaciones de acciones antidumping y de las medidas antidumping de países en desarrollo fueron dirigidas contra otros países en desarrollo (véase Zanardi, 2004).<sup>138</sup>

**Gráfico 7**  
**Cómputo de las iniciaciones de investigaciones antidumping, 1980-2005**  
(Número de iniciaciones)



Nota: Entre los usuarios tradicionales están Australia, el Canadá, las CE y los Estados Unidos.

Fuente: Prusa (2005) y Secretaría de la OMC.

Las explicaciones ofrecidas con respecto a esa tendencia son abundantes. Algunos atribuyen la principal función a la reducción mundial de los instrumentos de protección tradicionales (es decir, los aranceles) y al uso de medidas antidumping como eficaz sustituto (Tharakan, 1995). Otros han buscado la explicación en las sucesivas rondas de negociaciones multilaterales encaminadas a elaborar un código antidumping, que culminaron en el todo único de la Ronda Uruguay, que contribuyó a difundir la adopción de leyes antidumping en todo el mundo (Zanardi, 2004). Y existe el argumento de que las medidas antidumping son un instrumento necesario para los países que emprenden la liberalización del comercio. Finger y Nogues (2006) han señalado las experiencias de América Latina en materia de reforma comercial durante los últimos años del decenio de 1980 y el decenio de 1990. Países como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y el Perú experimentaron un proceso de reforma económica a menudo difícil, que incluía la liberalización de sus regímenes de comercio. Sus gobiernos establecieron y administraron medidas comerciales especiales en el marco de esa liberalización. En muchos casos, y no siempre sin dificultad, esos instrumentos permitieron a los países mantener el impulso de apertura al comercio

<sup>138</sup> Zanardi (2004) establece una distinción entre países "en desarrollo" y "economías en transición". Como muchos países de este último grupo suelen tratarse o clasificarse como países en desarrollo en el contexto de la OMC, se han agrupado con los países en desarrollo a efectos del cálculo.

internacional. Fue en ese período de finales del decenio de 1980 y principios del de 1990 cuando, no por casualidad, esos países empezaron a aparecer como nuevos usuarios de las medidas antidumping. Es un recordatorio valioso de que esas tendencias de las iniciaciones de acciones antidumping y de las medidas antidumping, por útiles que puedan ser, sólo reflejan parte de la realidad, ya que tal vez sean parte del precio que hay que pagar por una transición satisfactoria a un comercio más libre.

La idea de que en los acuerdos comerciales son necesarias las medidas comerciales especiales constituye el reconocimiento de que se llega a una transacción entre el proteccionismo a corto plazo y los beneficios a más largo plazo de la obtención de apoyo político para la liberalización del comercio. Pero ello no significa que esos costos a corto plazo sean insignificantes. Existe abundante y buena información sobre la frecuencia de las iniciaciones de acciones antidumping y la adopción de medidas antidumping, pero los datos sobre el costo económico de las medidas antidumping son mucho más escasos. Sin embargo, en algunos estudios se indica que representan una gran parte del costo en bienestar de las restricciones comerciales. Por ejemplo, según un cálculo, el costo de los derechos antidumping y los derechos compensatorios para la economía de los Estados Unidos ha sido de unos 4.000 millones de dólares (dólares de 1993) anuales, costo sólo superado por el impuesto por las restricciones adoptadas al amparo del Acuerdo Multifibras (Gallaway y otros, 1999).

El reto fundamental para el sistema de comercio internacional es asegurarse de que los beneficios que se espera obtener de la inclusión de medidas comerciales especiales, como las medidas antidumping, en los acuerdos comerciales no se vean anulados por el costo muy real e inmediato de las medidas. Si el proteccionismo a corto plazo resultante de las medidas comerciales especiales es realmente uno de los progenitores de un sistema de comercio liberal, es preciso asegurarse de que no devore a su prole.

Así pues, en el GATT/OMC ha habido frecuentes intentos de aclarar o fortalecer las normas antidumping. Tras el primer decenio de vigencia del GATT, aquellos que eran blanco frecuente de medidas antidumping empezaron a preguntarse si la aplicación de esas medidas no creaba nuevos obstáculos al comercio (Jackson, 1997). Ello condujo a la celebración de negociaciones durante la Ronda Kennedy para elaborar normas con respecto a la aplicación del artículo VI, con objeto de que esa aplicación tuviera "mayor uniformidad y certeza". Aunque la Ronda terminó con un nuevo código antidumping, la continuación de los problemas o frustraciones resultantes de la aplicación de medidas antidumping, y los intentos de frenarlas mediante modificaciones de las normas, han hecho que en todas las rondas de negociaciones comerciales multilaterales siguientes – la Ronda de Tokio, la Ronda Uruguay y la Ronda de Doha – se hayan incluido siempre negociaciones sobre las normas antidumping. Así se llegó a un nuevo código antidumping en la Ronda de Tokio y al actual Acuerdo Antidumping (Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994) en la Ronda Uruguay.

En todas esas rondas de negociaciones, al elaborar las normas antidumping se han abordado prácticamente todos sus aspectos: determinación de la existencia de dumping, definición del daño importante y la rama de producción nacional, causalidad, explicación del procedimiento para iniciar una acción, realización de la investigación, pruebas, duración de la medida, exámenes de las medidas, etc.

En la actual Ronda de Doha prosigue ese proceso, ya que las negociaciones convenidas están encaminadas a aclarar y mejorar las normas antidumping existentes. Se han presentado propuestas sobre una serie de cuestiones específicas: determinaciones de la existencia de daño/relación causal, norma del derecho inferior, interés público, transparencia y debidas garantías procesales, exámenes intermedios, extinción, fijación de los derechos, elusión, utilización de los hechos de que se tenga conocimiento, examen limitado a cierto número de exportadores y derechos aplicados a todos los demás, solución de diferencias, definición de importaciones objeto de dumping, partes afiliadas, producto considerado, e iniciación y conclusión de las investigaciones.

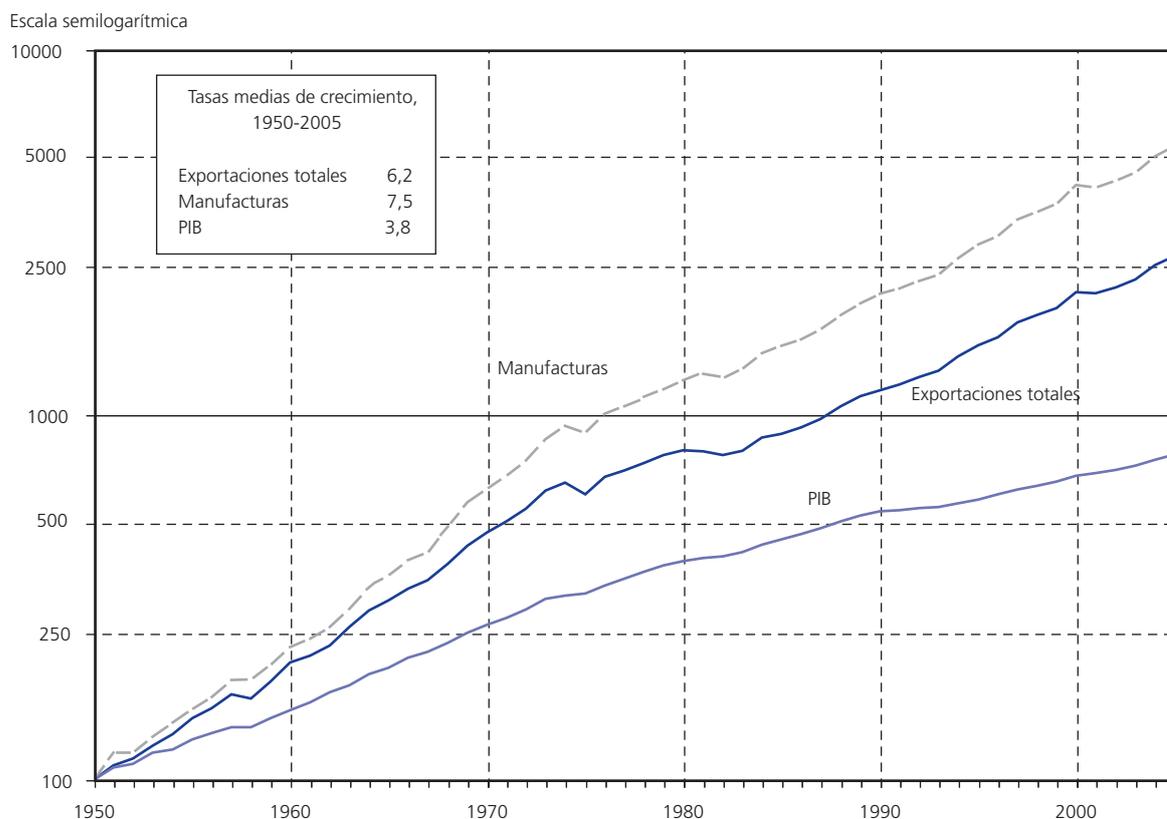
Dado el perdurable atractivo de las medidas antidumping, es poco probable que, aunque las negociaciones tengan un resultado satisfactorio que dé lugar a "mejores disciplinas", ello cause una alteración fundamental de la preferencia de los países por la utilización de medidas antidumping. Deardorff y Stern (2005) han analizado varias explicaciones posibles del fuerte atractivo de las medidas antidumping. Constituyen un medio

de protección contra incrementos súbitos de las importaciones más fuerte y centrado que las salvaguardias permitidas en el marco del GATT. El concepto “antidumping” formaliza un significado de “comercio desleal” que tiene eco en la opinión pública. Por ahora, y en un futuro previsible, las medidas antidumping seguirán siendo probablemente para muchos Miembros de la OMC las medidas de ajuste comercial por defecto.

### d) Contribución del GATT/OMC al crecimiento del comercio mundial

Desde 1950 el volumen del comercio mundial se ha multiplicado con creces por 27 (véase el gráfico 8). Este crecimiento ha triplicado el del PIB mundial, que se multiplicó por ocho durante el mismo período.

**Gráfico 8**  
**Exportaciones mundiales de mercancías y PIB, 1950-2005**  
 (Índice utilizado para los volúmenes: 1950=100)



Fuente: OMC, Estadísticas del comercio internacional..

La expansión del comercio fue mucho mayor en el caso de las manufacturas que en el de los productos agrícolas o los combustibles y los productos de las industrias extractivas (véase el cuadro 14). El crecimiento del comercio de manufacturas (7,5 por ciento anual) duplicó con creces el del comercio de productos agrícolas (3,6 por ciento anual).

**Cuadro 14**  
**Crecimiento del comercio, por sectores, 1950-2005**

Sector	Crecimiento medio anual (en porcentaje)
Productos agropecuarios	3,6
Combustibles y productos de las industrias extractivas	4,2
Manufacturas	7,5

Fuente: OMC (2006), Estadísticas del Comercio Internacional, 2006.

Este aumento del comercio internacional no tiene precedentes históricos. Para ponerlo en perspectiva, entre 1870 y el comienzo de la primera guerra mundial, período que se ha descrito a veces como la primera oleada de globalización (Baldwin y Martin, 1999), el crecimiento del volumen de comercio fue la mitad del registrado en el período que comenzó en 1950 (véase el cuadro 15). La diferencia entre el ritmo de expansión del comercio en la primera oleada de globalización y en el período posterior a

la guerra subsiste incluso si se tiene en cuenta el mayor crecimiento del PIB en este último período. Sobre la base de los datos de Maddison (2001), la relación comercio/PIB a escala mundial aumentó del 4,6 por ciento en 1870 al 7,9 por ciento en 1913.<sup>139</sup> Esa relación ha aumentado mucho más en la segunda oleada de globalización, hasta alcanzar el 19,4 por ciento en 2005, lo que confirma que el crecimiento del comercio en este período superó la expansión registrada en el anterior período de globalización.

**Cuadro 15**  
**Exportaciones mundiales y PIB mundial, 1870-2005**  
(En miles de millones de dólares constantes de 1990)

Concepto	1870	1913	Crecimiento anual: 1870-1913	1950	1998	2005	Crecimiento anual: 1950-2005
Exportaciones	50,3	212,4	3,4%	296	5817	8043	6,2%
PIB	1'102	2'705	2,1%	5'336	33'726	41'456	3,8%
Comercio/PIB	4,6%	7,9%		5,5%	17,2%	19,4%	

*Nota:* Las cifras de las dos últimas columnas no provienen de los datos de Maddison. Las de la última columna proceden de las Estadísticas del Comercio Internacional, 2005, y se utilizaron para calcular las exportaciones mundiales y el PIB mundial correspondientes a 2005 (en precios de 1990).

*Fuente:* Maddison (2001), cuadros B-18 y F-3, y cálculos propios.

Se dan a menudo varias razones para explicar esta expansión del comercio mundial. En primer lugar, el cambio tecnológico, que redujo considerablemente el costo del transporte y las comunicaciones. Una segunda razón es la adopción de políticas comerciales más liberales. Una tercera se refiere a cambios de la organización económica tales como la especialización vertical, inducidos tal vez tanto por el cambio tecnológico como por la apertura de los mercados.<sup>140</sup> Ahora bien, la liberalización de los regímenes de comercio puede tener lugar a nivel unilateral, bilateral, regional o multilateral. La cuestión fundamental que se aborda en la presente subsección es la vinculación existente entre la expansión del comercio en el período posterior a la guerra y la liberalización inducida por la OMC.

Existe actualmente una literatura cada vez más extensa sobre el tema de la contribución del sistema multilateral de comercio a la expansión del comercio después de la guerra. Se han abordado dos interrogantes principales. En primer lugar, ¿incrementa el comercio el GATT/OMC por conducto de sus rondas de negociaciones, o por el hecho de que los países se conviertan en miembros de la Organización? En segundo lugar, como dos de las principales funciones del GATT/OMC son establecer normas sobre el comercio internacional y resolver las diferencias entre sus Miembros, ¿en qué medida se ha traducido esa labor en una mayor estabilidad del comercio de sus Miembros? Esa extensa literatura puede proporcionar varias respuestas. En primer lugar, existen pruebas econométricas de que el GATT/OMC ha contribuido en parte a esa expansión del comercio mundial. Los efectos del sistema multilateral en la expansión del comercio fueron importantes en el caso de los países desarrollados y los productos industriales. También parece haber sido importante la labor del GATT/OMC de ayudar a los Miembros que no mantenían previamente relaciones comerciales a empezar a comerciar entre sí. Hay estudios contradictorios sobre la repercusión de la pertenencia al GATT/OMC en la reducción de la volatilidad del comercio de un país.

El GATT realizó las tres primeras rondas de negociaciones arancelarias en un período relativamente breve: cuatro años, 1947-1951. Irwin (1995) estimaba que esas primeras rondas de negociaciones del GATT no produjeron una rápida liberalización del comercio mundial, no obstante lo cual reconocía que en esos primeros tiempos el GATT había logrado de las partes contratantes compromisos en materia de reducciones arancelarias que les impidieron establecer aranceles más elevados cuando en el decenio de 1950 se desmantelaron los contingentes de importación y los controles de divisas.

<sup>139</sup> Maddison (2001), cuadro F-5, página 363.

<sup>140</sup> Véase Yi (2003). La especialización vertical conduce a que los países se especialicen en determinadas etapas del proceso de producción de un artículo. Esa especialización requiere que se produzca mucho más comercio de las partes y componentes por unidad de producción del producto acabado. En efecto, la producción pasa a ser una actividad que requiere una intensidad de comercio mucho mayor.

El trabajo de Andrew Rose (2004a) fue considerablemente más allá del examen del primer decenio del GATT. Fue el primer estudio econométrico sobre los efectos del sistema multilateral en el comercio mundial (con utilización de un modelo de gravedad). El modelo de gravedad predice que el volumen del comercio entre dos países cualesquiera estará relacionado positivamente con la magnitud de sus economías (medida generalmente en términos de PIB) y relacionado negativamente con los costos del comercio entre ellos.<sup>141</sup> Estos costos del comercio están representados generalmente por las características geográficas de los países, como la distancia entre ellos, el que tengan litorales o no, el que tengan fronteras comunes, etc., así como por los obstáculos de política. El modelo de gravedad predice que, en ausencia de reducciones en los costos comerciales o los obstáculos de política, el comercio bilateral debe crecer a un ritmo igual a la suma de las tasas de crecimiento del PIB de los interlocutores. Puesto que el comercio mundial se ha expandido mucho más rápido, esto sugiere que la liberalización comercial y el costo de las reducciones comerciales fueron importantes en el período de la posguerra. Pero, para sorpresa general, la conclusión del estudio de Rose, que comprendía unos 178 países y abarcaba el período comprendido entre 1948 y 1999, fue que había pocas pruebas de que el comercio de los países que se adherían al GATT/OMC experimentara un aumento importante desde el punto de vista estadístico.

En un trabajo posterior de Rose (2004b) se aducía que ello era debido a que la adhesión al GATT/OMC no daba lugar a una importante liberalización del comercio por parte de sus Miembros. No obstante, como muestra el examen realizado en las subsecciones 2 a) y b) *supra*, es esencial distinguir entre liberalización por los países desarrollados y por los países en desarrollo. Los países desarrollados se comprometieron a realizar reducciones sustantivas de los aranceles en las diversas rondas de negociaciones multilaterales: alrededor de una quinta parte en la Ronda de Ginebra; un tercio en la Ronda Kennedy; otro tercio en la Ronda de Tokio; y el 40 por ciento en la Ronda Uruguay. Por otro lado, hay pocas pruebas de que los países en desarrollo contrajeran un compromiso de liberalización del comercio tan importante en el marco del GATT. Si se ignoran esas diferencias y se engloba a todos los miembros del GATT, se puede llegar a la conclusión de que la pertenencia al GATT/OMC no conllevaba cambios importantes de la política comercial.

Dado el carácter paradójico de los resultados, la conclusión de que la pertenencia al GATT/OMC no tenía repercusión en el comercio fue rápidamente impugnada.<sup>142</sup> Subramanian y Wei (2007) concluyeron que la pertenencia al GATT o la OMC tenía un efecto extraordinariamente positivo, aunque desigual, en el comercio. Dichos autores explican esa desigualdad de los efectos en el comercio como un reflejo tanto de la historia como del diseño del sistema multilateral de comercio. En primer lugar, había poca liberalización, o la había en menor medida, en los países Miembros en desarrollo, en comparación con los países industrializados debido al trato especial y diferenciado. Sin embargo, la situación puede ser diferente en el caso de los países en desarrollo que se han adherido a la institución desde el establecimiento de la OMC. Estos países han tenido que aceptar más obligaciones, incluida la de proporcionar más acceso a los mercados. En segundo lugar, algunos sectores -la agricultura, los textiles y el vestido, etc.- no estuvieron sujetos a las normas multilaterales durante una parte importante de la historia de la institución. En tercer lugar, los compromisos de acceso a los mercados se conceden en régimen NMF únicamente a los Miembros. Los autores constataron que, conforme con estas características de la organización, la repercusión en el comercio era importante en el caso de los países industrializados. Constataron asimismo una importante diferencia de la repercusión de la OMC en los sectores abarcados por normas y disciplinas multilaterales y los sectores que durante muchos decenios habían permanecido al margen de esas normas: la agricultura y los textiles y el vestido. Calcularon que la pertenencia al GATT/OMC ha tenido como resultado un aumento del 120 por ciento en el comercio mundial. Así pues, la razón de que Rose no pudiera hallar una repercusión positiva de la pertenencia a la OMC en el comercio se debió a que no tuvo en cuenta esos importantes detalles institucionales y únicamente se centró en las corrientes comerciales globales. Ello ocultó el efecto positivo en el subconjunto de países y sectores en los que tuvo lugar una liberalización multilateral.

<sup>141</sup> El modelo de gravedad ha resultado popular entre los economistas comerciales empíricos debido al alto nivel explicativo del modelo para ilustrar las corrientes comerciales bilaterales. Los modelos de gravedad se han utilizado, además de para analizar las repercusiones comerciales de la pertenencia a la OMC, para estudiar el impacto del regionalismo y las uniones monetarias.

<sup>142</sup> Véase por ejemplo, Evenett et al. (2004) y Goldstein et al. (2005).

Una laguna más importante en el análisis de Rose, y en la mayoría de los trabajos sobre modelos de gravedad, es la inclusión en la muestra de corrientes comerciales bilaterales positivas únicamente. Ello significa que en el análisis no pueden examinarse casos en los que se inicien intercambios comerciales entre un par de países que no mantuvieran previamente relaciones comerciales. (En el recuadro 22 *infra* se examina la frecuencia de esos casos.) La adhesión al GATT/OMC puede facilitar a países que no tuvieran previamente relaciones comerciales establecer esas relaciones. Ello puede producirse debido a la reducción de los niveles de protección o por la mayor seguridad en materia de políticas resultante del establecimiento de compromisos en el marco del GATT/OMC. Estudios recientes en los que se han incluido corrientes comerciales no registradas en ecuaciones de gravedad han tendido a llegar a la conclusión de que la pertenencia a la OMC tiene un efecto importante y significativo en el establecimiento de relaciones comerciales bilaterales. Ahora bien, las corrientes comerciales no están registradas debido a censura estadística (como en Felbermayr y Kohler, 2005) o a autoselección (como en Helpman et al., 2006).<sup>143</sup> En el primer caso (censura), la ausencia de comercio entre dos países es consecuencia de acciones (o inacciones) ajenas a la empresa o el comerciante; en el segundo (autoselección), la ausencia de comercio puede atribuirse a decisiones adoptadas por la propia empresa o el propio comerciante. En Felbermayr y Kohler (2005) sólo surge comercio positivo entre dos países si su potencial de comercio bilateral excede de cierto valor de umbral. El mantenimiento de una relación comercial puede requerir la presencia de determinadas infraestructuras públicas o instituciones públicas, pero los gobiernos no invertirán en esas instituciones a menos que la magnitud del comercio bilateral previsto justifique el costo de la inversión. En Helpman, et al. (2006) la autoselección proviene de empresas que deciden si entrarán o no en un mercado de exportación. La decisión depende de su productividad de base, ya que sólo las empresas con un nivel de productividad superior a un determinado umbral podrán seguir siendo rentables tras pagar el costo fijo de entrada. No obstante, sea cual fuere el supuesto del que se parta, el resultado final sigue siendo el mismo. La pertenencia al GATT/OMC tiene un efecto positivo importante en las nuevas relaciones comerciales. Si no se tiene en cuenta ese efecto, no se podrá captar plenamente la contribución del sistema multilateral de comercio al crecimiento del comercio mundial.

En la OMC los derechos de acceso a los mercados de los Miembros están protegidos por su capacidad de recurrir al mecanismo de solución de diferencias de la Organización. Si bien ese mecanismo no puede proporcionar una garantía blindada de que todos los Miembros cumplan sus compromisos, significa que el Miembro que no lo haga se enfrenta a la perspectiva de medidas de retorsión costosas. Esto implicaría una mayor seguridad del acceso de un Miembro de la OMC a los mercados de los demás Miembros y, por consiguiente, un comercio más estable. Esto ha conducido a investigaciones empíricas sobre si la pertenencia al GATT/OMC da por resultado un comercio más previsible o estable. Sin embargo, no resulta claro que esta sea la prueba adecuada que se debe realizar, ya que lo que desea un Miembro de la OMC es la seguridad de un acceso a los mercados negociado y no necesariamente la estabilidad de los volúmenes del comercio. Parecería más razonable, por ejemplo, comprobar si los Miembros de la OMC son menos propensos a revertir sus políticas que quienes no son Miembros. Es posible que de hecho un país prefiera una menor previsibilidad de los volúmenes del comercio si ésta se produce, por ejemplo, como resultado de una rápida expansión del comercio derivada de un acceso a los mercados negociado.

Hasta la fecha las pruebas sobre la estabilidad del comercio de un Miembro de la OMC son contradictorias. Utilizando un conjunto de datos que abarcan las corrientes comerciales bilaterales anuales entre más de 175 países en el período comprendido entre 1950 y 1999, Rose (2005) estimó el efecto de la pertenencia al GATT/OMC en el coeficiente de variación (medida estadística de variabilidad) del comercio calculado con respecto a muestras de 25 años. Encontró pocas pruebas de que la pertenencia al GATT/OMC tuviera un importante efecto de disminución de la volatilidad del comercio. Hay, sin embargo, ciertas dudas sobre si el contexto de modelo de gravedad que utiliza para la prueba empírica es el marco apropiado para evaluar el efecto de la pertenencia al GATT/OMC en la volatilidad del comercio. El modelo de gravedad es un modelo sobre corrientes o volúmenes de comercio bilateral, no sobre variabilidad. Mansfield y Reinhardt (2006),

<sup>143</sup> Diferentes supuestos sobre los datos no registrados conducen a diferentes métodos de estimación. El supuesto de que los datos no registrados son corrientes comerciales nulas (es decir, se censuran los datos), conduce a la estimación de Tobit. Si se supone que los datos faltan debido a autoselección, la técnica de estimación apropiada es el procedimiento en dos etapas de Heckman.

que, entre otros enfoques, utilizan una especificación ARCH<sup>144</sup> para establecer directamente un modelo de variabilidad del comercio y comprobar el efecto de la pertenencia al GATT/OMC en él, obtienen un resultado diferente. Llegan a la conclusión de que la pertenencia al GATT/OMC reduce considerablemente la volatilidad de las exportaciones, lo que, en su opinión, es prueba del efecto benéfico de la institución.

### Recuadro 22: Creación de nuevas relaciones comerciales

Durante los 50 últimos años cada vez han sido más los países que han iniciado intercambios comerciales entre sí. El comercio mundial ha crecido no sólo por la expansión del comercio ya existente entre distintos interlocutores comerciales sino también por el crecimiento de nuevos intercambios comerciales entre países que anteriormente no tenían relaciones comerciales. Los nuevos estudios realizados parecen indicar con firmeza que es una vía por la que el GATT, y después la OMC, han contribuido al crecimiento del comercio mundial.

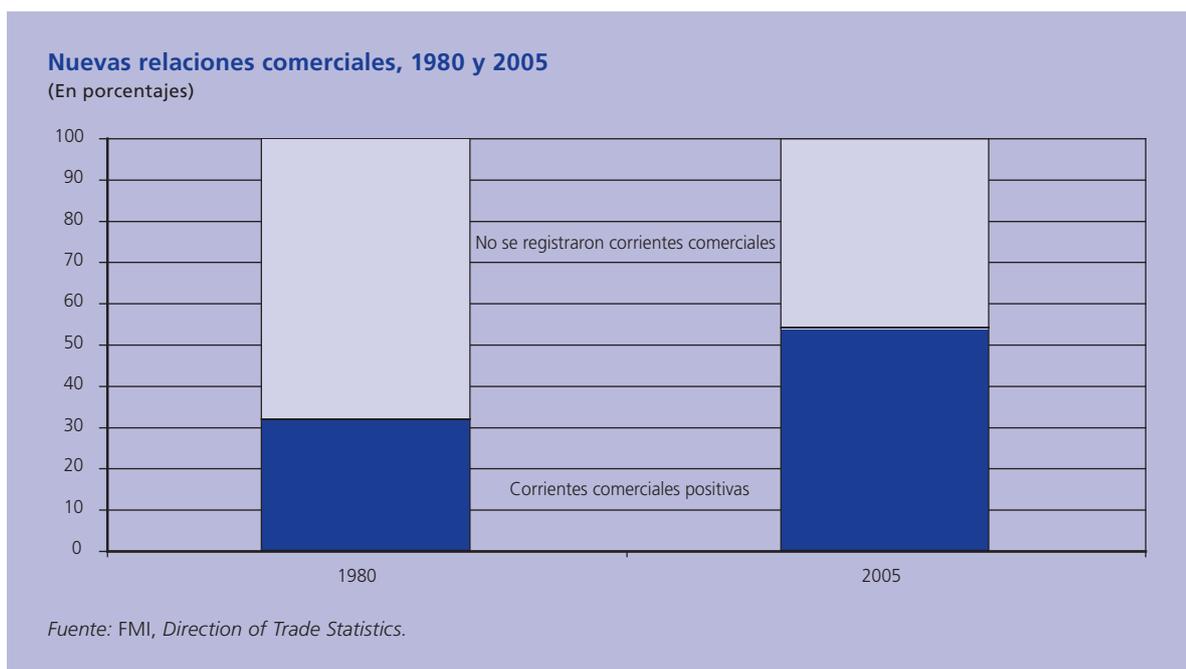
De los datos sobre el comercio bilateral puede obtenerse cierta indicación de esa expansión de las nuevas relaciones comerciales. Con respecto al año 1980, la *Direction of Trade Statistics* del FMI contenía datos de importación en relación con 183 países, de los que 27 eran países desarrollados y los restantes, países en desarrollo. El número máximo posible de relaciones bilaterales de importación es de 33.306 (183 x 182) pares de países. Ahora bien, se produjeron corrientes de importación positivas con respecto a menos de un tercio de ese número (10.087 pares de países). Ningún país importó de la totalidad de los 182 interlocutores comerciales potenciales. El número intermedio de fuentes de importación fue sólo de 53; es decir, la mitad de los 183 países comprendidos en la base de datos del FMI importaron de menos de 53 interlocutores comerciales.

Con respecto a 2005 la misma base de datos contenía datos de importación correspondientes a 204 países, de los que 32 eran países desarrollados y los restantes, países en desarrollo. El número máximo posible de relaciones bilaterales de importación es de 41.412 (204 x 203) pares de países. En ese año se produjeron corrientes de importación positivas en el caso de más de la mitad de ese número (21.630 pares de países). El número intermedio de fuentes de importación casi se había duplicado: 105.

El crecimiento de las nuevas relaciones comerciales ha tenido lugar entre países en desarrollo y países desarrollados (comercio Norte-Sur) y entre distintos países en desarrollo (comercio Sur-Sur). En 1980, hubo corrientes de importación positivas con respecto al 98 por ciento de todos los pares de países desarrollados posibles. En cambio, únicamente hubo corrientes de importación positivas en el caso del 59 por ciento de todos los pares de países Norte-Sur posibles y de apenas un 18 por ciento de todos los pares de países Sur-Sur posibles. En 2005, ya existían corrientes de importación positivas en el 83 por ciento de todos los pares de países Norte-Sur posibles y en el 39 por ciento de todos los pares de países Sur-Sur posibles.

Sin embargo, esta tendencia se debe interpretar con cautela, puesto que no todas las celdas vacías de la matriz sobre el comercio bilateral representan corrientes comerciales nulas. Esas celdas vacías se pueden deber también a la falta de datos. Por lo tanto, parte del aumento de las corrientes comerciales positivas podría imputarse a la disponibilidad de mayor información.

<sup>144</sup> ARCH (Engle, 1982) es la sigla inglesa de heterocedasticidad condicional autorregresiva, que es un método econométrico establecido para explicar pautas de volatilidad en las que la turbulencia se concentra en determinados períodos en vez de estar distribuida de manera más uniforme. Ese tipo de turbulencia se encuentra por lo general en los precios financieros, esfera en la que primero se aplicó el modelo. El proceso ARCH establece el modelo del período de perturbación corriente como función de períodos de perturbación pasados («autorregresivos»). El marco de establecimiento de modelos ha sido ampliado por Bollerslev (1986) en el proceso GARCH (heterocedasticidad condicional autorregresiva generalizada). La «generalización» entraña la adición de una media móvil a los componentes autorregresivos del período de perturbación.



## e) Desafíos para el futuro

Las pruebas examinadas en la presente subsección indican que desde 1947 los países industriales han utilizado el sistema multilateral para reducir sus aranceles con respecto a los productos industriales. Por otro lado, los países en desarrollo han hecho una utilización más limitada del sistema en la esfera de los aranceles. La cobertura de las consolidaciones siguió siendo muy baja y los aranceles de la mayoría de los países en desarrollo siguieron siendo muy elevados hasta la segunda mitad del decenio de 1980, momento en que empezaron a cambiar los enfoques del comercio y las políticas comerciales y en que aumentó la presión ejercida por los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales en favor de la liberalización. Estos cambios se tradujeron en una liberalización sustancial del comercio y una considerable ampliación de la cobertura de las consolidaciones en el caso de muchos países en desarrollo, aunque en la mayor parte de los casos las consolidaciones no fueron la causa de la liberalización. Los países en desarrollo redujeron unilateralmente sus aranceles aplicados, pero no consolidaron esas reducciones. En los casos en que formularon compromisos, establecieron sus aranceles consolidados en un nivel considerablemente superior al de sus aranceles aplicados. Esta prueba es coherente con los resultados de los estudios econométricos examinados en la subsección 4 *supra*, en los que se constata que la participación en el GATT y la OMC ha tenido efectos desiguales entre los Miembros.

Las pruebas referidas a la participación en las negociaciones sobre el acceso a los mercados son coherentes en gran medida con el enfoque basado en la relación de intercambio que se presenta en la sección B, de acuerdo con el cual los países pequeños tienen un incentivo para adherirse al GATT/la OMC, pero no para participar en las negociaciones sobre el acceso a los mercados. El hecho de que los países en desarrollo hayan liberalizado el comercio unilateralmente sin consolidar sus reducciones arancelarias parece indicar que no están utilizando el sistema del GATT/la OMC con miras a asumir compromisos. Bown y Hoekman (2007) vinculan el que el sistema no haya actuado como mecanismo conducente a la formulación de compromisos con el hecho de que los Miembros de la OMC no cuestionan a los países pobres. Los autores consideran que esta falta de vigilancia del cumplimiento es tanto causa como consecuencia de los escasos compromisos contraídos por los países en desarrollo en la esfera del acceso a los mercados, y sugieren que el hecho de que no se exija el cumplimiento de los compromisos de los países en desarrollo actúa como desincentivo para estos países a la hora de negociar compromisos adicionales. Las teorías sobre las relaciones internacionales aclaran también de manera interesante las pruebas analizadas en la presente subsección. Los enfoques constructivistas pueden ayudar a entender el papel desempeñado por los cambios de perspectiva ante la liberalización que tuvieron lugar en los años ochenta. Los enfoques liberales, que establecen una relación entre la evolución de los intereses de cada país y el cambio de las políticas comerciales, pueden ayudar a explicar por qué los países en desarrollo

liberalizaron el comercio pero no consolidaron sus aranceles, mientras que los enfoques neorrealistas ayudan a comprender los juegos de poder que subyacen a la evolución de las políticas.

Las pruebas relativas a las medidas no arancelarias parecen indicar que el GATT/OMC ha ayudado también a sus Miembros a reducir o someter a disciplina otros obstáculos al comercio, como los cuasi aranceles y las restricciones cuantitativas. Las disciplinas del GATT preveían la eliminación general de las restricciones cuantitativas con algunas excepciones. En tanto que los países desarrollados mantuvieron en vigor restricciones cuantitativas en las esferas de la agricultura y los textiles, algunos países en desarrollo aplicaron durante decenios restricciones relacionadas con la balanza de pagos. No obstante, el “todo único” de la Ronda Uruguay llevó a una reducción significativa de los restantes obstáculos no arancelarios al comercio.

Las pruebas examinadas en esta subsección arrojan cierta luz sobre los problemas con que se siguen enfrentando los Miembros de la OMC, tratados en las negociaciones en curso. El panorama arancelario posterior a la Ronda Uruguay se caracteriza por aranceles consolidados y aranceles aplicados relativamente bajos en los países desarrollados en todos los sectores, excepto la agricultura y, en algunos casos, los textiles y el calzado o el pescado y los productos de pescado. En cambio, en los países en desarrollo los aranceles aplicados, aunque mucho más bajos que antes, son por término medio más elevados que los de los países desarrollados, y los aranceles consolidados, cuando existen, son a menudo considerablemente superiores a los tipos aplicados. En las negociaciones de Doha se otorga importancia a todas las cuestiones relacionadas con el acceso a los mercados para los países en desarrollo, incluidos el acceso de esos países a los mercados de los países desarrollados, el acceso de los países desarrollados a los mercados de los países en desarrollo y el acceso de los países en desarrollo a los mercados de otros países en desarrollo.

## APÉNDICE TÉCNICO DE LA SUBSECCIÓN 2

### *Nomenclaturas arancelarias: antecedentes históricos*

Los esfuerzos encaminados a aumentar la comparabilidad de los aranceles aduaneros condujeron a finales del decenio de 1930 a la creación de un marco común para dichos aranceles. En 1937, la Sociedad de Naciones publicó su Proyecto de Nomenclatura Aduanera. Esta nomenclatura, conocida como la “*Nomenclatura de Ginebra*”, constaba de 991 partidas, distribuidas en 86 capítulos, que a su vez se agrupaban en 21 secciones. Las 991 partidas eran comunes a todos los países que usaban la nomenclatura, pero los gobiernos tenían cierta flexibilidad con respecto a las subpartidas.

La Nomenclatura de Ginebra sólo se utilizó durante un breve período, pero sirvió de base para otras nomenclaturas arancelarias, como la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas del Consejo de Cooperación Aduanera. La Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) se estableció en 1955 y fue ampliamente utilizada. Seguía la lógica del proceso de producción: es decir, los artículos se agrupaban según la naturaleza de los insumos utilizados en su producción. La NAB constaba de 1.097 partidas, 99 capítulos y 21 secciones. Difería de la Nomenclatura de Ginebra tanto en el número de capítulos como en el número de partidas y, al no disponer de tablas de correlación, es difícil rastrear los cambios y rectificaciones a lo largo del tiempo.

Para evitar confusión con la Nomenclatura de la Comunidad Europea, en 1974 la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas pasó a llamarse Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA). En 1978 se modificó. La nomenclatura actualizada tenía 1.011 partidas, 99 capítulos y 21 secciones. Tampoco en este caso se dispone de tablas de correlación entre la NAB y la NCCA, por lo que es difícil rastrear los cambios a lo largo del tiempo.

La necesidad de una mayor armonización de los datos relacionados con el comercio (estadísticas comerciales, aduanas, etc.) indujeron al Consejo de Cooperación Aduanera a crear el “*Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías*”. En vigor desde el 1º de enero de 1989, la nueva nomenclatura del SA fue sustituyendo progresivamente a la NCCA. El Consejo de Cooperación Aduanera publicó tablas de correlación entre la NCCA de 1978 y el SA de 1989.

## Fuentes de los estudios monográficos que figuran en la subsección 2

País	Año	Nomenclatura	Fuente	
			Aranceles aplicados	Aranceles consolidados
Brasil	1949-1950	Nomenclatura nacional	ICJ	Lista de concesiones arancelarias, GATT de 1947
	1957-1958;	NAB/NCCA	ICJ	ICJ
	1979-1980;			
	1986-1987			
	1997; 2001	SA	BID	-
India	1948-1949	Nomenclatura de Ginebra	ICJ	Lista de concesiones arancelarias, GATT de 1947
	1958-1959;	Nomenclatura de Ginebra	ICJ	ICJ
	1964-1965;			
	1979-1980;	NAB/NCCA	ICJ	ICJ
	1987-1988			
	1997; 2001	SA	BID	-
Senegal	1969-1970;	NAB/NCCA	ICJ	-
	1977-1978;			
	1985-1986			
	2002	SA	BID	-
Nigeria	1965-1966;	NAB/NCCA	ICJ	-
	1970-1971			
	1987	NAB/NCCA	BFAI	-
	2003	SA	BID	-
Argentina	1967-1968	NAB/NCCA	ICJ	Lista de concesiones arancelarias, GATT de 1947
	1967-1968;	NAB/NCCA	ICJ	-
	1971-1972;			
	1987-1988			
	2001	SA	ICJ	-
Corea	1974	NAB/NCCA	Korean Customs Association -	
	1982-1983	NAB/NCCA	ICJ	-
	2001	SA	BID	-

ICJ International Customs Journal.

BID Base Integrada de Datos de la OMC.

BFAI Zoll und Handelsinformation, Bundesstelle für Aussenhandelsinformation.

## Metodología utilizada para los estudios monográficos que figuran en la subsección 2

### Cobertura de las consolidaciones

Las estimaciones de la cobertura de las consolidaciones con anterioridad a 1989 se han calculado manualmente a partir de fuentes documentales impresas. Las cifras posteriores a 1995 se han calculado a partir de fuentes electrónicas.

### Promedio de los tipos arancelarios aplicados

Con respecto a los grupos de productos considerados, los promedios simples anteriores a 1989 se han calculado como la suma de todos los aranceles aplicados a cada grupo de productos dividida por el número total de líneas contenidas en ese grupo de productos. Sólo se han tenido en cuenta los derechos *ad valorem*. No obstante, en los cuadros se indica la proporción de derechos no *ad valorem* (específicos, mixtos, compuestos u otra clase de derechos).

Los promedios posteriores a 1995 se han calculado a partir de datos arancelarios previamente agregados a nivel de 6 dígitos del SA. En cuanto al cálculo de los promedios de derechos a nivel de 6 dígitos del SA, únicamente se han utilizado los derechos *ad valorem*.

A pesar de la utilización de tablas de correlación para mantener una definición constante de los grupos de productos a lo largo del tiempo, el paso de la NCCA a la nomenclatura arancelaria del SA a principios de 1989 afecta probablemente a la comparabilidad de los promedios arancelarios a lo largo del tiempo.

### Cuadro 6 del Apéndice

#### Tipos arancelarios medios aplicados en 13 países europeos, por grupos de productos industriales, 1950

(En porcentajes)

País <sup>a</sup>	Todos los grupos <sup>b</sup> , 79 partidas	Aceites minerales y productos químicos, 19 partidas	Textiles, 16 partidas	Prendas de vestir, 4 partidas	Hierro y acero, 8 partidas	Metales no férreos, 10 partidas	Herramientas <sup>c</sup> , 3 partidas	Máquinas, 13 partidas	Material de transporte, 6 partidas
Dinamarca	3,4	0,4	4,5	6,7	1,8	1,9	1,0	5,4	5,9
Suecia	8,5	3,2	9,2	22,7	3,0	3,4	5,7	7,9	13,0
Noruega	10,8	2,3	6,9	16,2	1,5	1,7	20,0	13,5	24,0
Benelux	11,2	19,9	8,2	24,0	3,7	4,8	8,7	6,3	13,7
Francia	17,9	17,4	12,8	22,0	18,4	18,1	16,0	18,4	20,0
Portugal	18,0	16,7	28,6	61,0	6,1	13,6	4,8	9,3	3,9
Reino Unido	23,3	33,1	16,3	26,0	42,0	14,0	15,8	19,2	20,4
Italia	25,3	27,0	15,6	30,0	30,6	19,5	32,9	22,6	24,6
(Austria)	18,0	14,1	19,0	-	37,8	19,3	18,5	16,6	18,6)
(Alemania)	26,4	81,6	27,9	28,2	14,9	10,8	9,0	20,3	18,2)
(Grecia)	39,0	53,1	55,9	92,5	24,7	25,0	26,7	19,7	14,0)

<sup>a</sup> Por orden ascendente de los derechos medios correspondientes a todos los grupos.

<sup>b</sup> Promedio no ponderado de los índices de los ocho grupos.

<sup>c</sup> Excepto los cuchillos.

*Nota:* Los tipos medios indicados con respecto a Alemania, Austria y Grecia presentan un sesgo al alza, ya que se refieren a corrientes comerciales anteriores a la Segunda Guerra Mundial, no a 1950. Se han encontrado algunos errores de cálculo que, si se corrigen, aumentan ligeramente los tipos medios correspondientes a Dinamarca, Suecia y Noruega.

*Fuente:* Woytinsky, W.S. y Woytinsky, E.S. (1955), 'World Commerce and Governments. Trends and Outlook'.

### Cuadro 7 del Apéndice

#### Tipos arancelarios aplicados por determinados Miembros desarrollados del GATT/OMC, 1952 y 2005

(Todos los productos)

	1952	2005
Alemania	16	(4,2)
Austria	17	(4,2)
Benelux	9	(4,2)
Dinamarca	5	(4,2)
Francia	19	(4,2)
Italia	24	(4,2)
Reino Unido	17	(4,2)
Suecia	6	(4,2)
UE (25)	-	4,2
Canadá	11	3,8
Estados Unidos	16	3,7
Total (promedio aritmético de todos los países)	14,0	3,9
Total (promedio ponderado en función de las importaciones de todos los países) <sup>a</sup>	15,1	4,1

<sup>a</sup> Excepto el comercio con las partes en el TLCAN en el caso de los Estados Unidos y el Canadá y el comercio interno de la UE en 2004.

*Nota:* Promedio aritmético no ponderado correspondiente a 52 productos en 1952 y a todas las líneas arancelarias en 2005.

*Fuente:* GATT, International Trade 1952; OMC, Perfiles comerciales 2006; OMC, Estadísticas del comercio internacional, 2006; y FMI, IFS Statistics Yearbook 1979.

## Cuadro 8 del Apéndice

### Situación de las consolidaciones arancelarias. Países desarrollados y productos industriales, 1972-2000

(Porcentaje – Cobertura basada en las líneas arancelarias)

	Después de la Ronda Kennedy 1972	Después de la Ronda de Tokio 1987	Después de la Ronda Uruguay 2000
Canadá	74-74	98-98	99.7
Estados Unidos	100-100	100-100	100.0
Japón	90-91	97-97	99.6
UE <sup>a</sup>	98-99	99-99	100.0
Dinamarca	97-91	-	-
Reino Unido	93-94	-	-
Austria	86-87	96-96	-
Finlandia	55-86	97-97	-
Suecia	94-95	97-97	-
Noruega	79-81	95-95	100.0
Suiza	98-98	99-99	99.7
Australia	...	11-17	96.5
Nueva Zelandia	...	39-51	99.5

<sup>a</sup> La columna “después de la Ronda Kennedy” se refiere a la CEE (6); la columna “después de la Ronda de Tokio” a la CEE (9); y la columna “después de la Ronda Uruguay” a la UE (15) (incluido el ATI).

*Nota:* El extremo inferior de la franja de cobertura de las consolidaciones se refiere a las líneas arancelarias totalmente consolidadas, mientras que el extremo superior incluye líneas arancelarias parcialmente consolidadas.

*Fuente:* GATT (1971), *Basic Documentation for the Tariff Study*. Supplementary Tables, Ginebra (Ronda Kennedy). GATT (1987), *Importance des consolidations tarifaires établies dans le cadre de l'Accord général*, documento del GATT MTN.GNG/NG1/W/2/Rev.1, 27 de marzo de 1987 (Ronda de Tokio). OMC (2007), *Perfiles arancelarios en el mundo, 2006* (Ronda Uruguay).

## Cuadro 9 del Apéndice

### Situación de las consolidaciones arancelarias: Países desarrollados y productos agropecuarios, 1987 y 2000

(En porcentajes – Cobertura basada en las líneas arancelarias)

	Después de la Ronda de Tokio	Después de la Ronda Uruguay
Canadá	90-91	100.0
Estados Unidos	90-93	100.0
Japón	60-63	100.0
UE <sup>a</sup>	63-65	100.0
Austria	55-62	-
Finlandia	51-56	-
Suecia	46-50	-
Noruega	67-69	100.0
Suiza	44-46	< 100.0
Australia	26-32	100.0
Nueva Zelandia	48-54	100.0

<sup>a</sup> Se hace referencia a la CEE(9) en la columna “Después de la Ronda de Tokio” y a la UE(15) en la columna “Después de la Ronda Uruguay” (incluido el ATI).

*Nota:* El extremo inferior de la franja de cobertura de las consolidaciones se refiere a las líneas arancelarias totalmente consolidadas, mientras que el extremo superior incluye líneas arancelarias parcialmente consolidadas.

*Fuente:* GATT (1987), *Importance des consolidations tarifaires établies dans le cadre de l'Accord Général*, documento del GATT MTN.GNG/NG1/W/2/Rev.1\*, de 27 de marzo de 1987 (Ronda de Tokio); OMC (2007), *Perfiles arancelarios en el mundo, 2006* (Ronda Uruguay).

Cuadro 10 del Apéndice  
Adhesiones (incluso por sucesión) al GATT y adhesiones a la OMC<sup>a</sup>

País	Fecha de adhesión	Artículo por cuya vía se realizó la adhesión
Australia	1º de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Bélgica	1º de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Canadá	1º de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Cuba	1º de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Francia	1º de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Luxemburgo	1º de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Países Bajos	1º de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Reino Unido	1º de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Estados Unidos de América	1º de enero de 1948	Parte Contratante inicial
Checoslovaquia	20 de abril de 1948	Parte Contratante inicial
Sudáfrica	13 de junio de 1948	Parte Contratante inicial
India	8 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Noruega	10 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Zimbabwe	11 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Myanmar	29 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Sri Lanka	29 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Brasil	30 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Nueva Zelandia	30 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Pakistán	30 de julio de 1948	Parte Contratante inicial
Chile	16 de marzo de 1949	Parte Contratante inicial
Haití	1º de enero de 1950	Artículo XXXIII <sup>a</sup>
Indonesia	24 de febrero de 1950	Artículo XXVI.5 c) <sup>b</sup>
Grecia	1º de marzo de 1950	Artículo XXXIII
Suecia	30 de abril de 1950	Artículo XXXIII
República Dominicana	19 de mayo de 1950	Artículo XXXIII
Finlandia	25 de mayo de 1950	Artículo XXXIII
Dinamarca	28 de mayo de 1950	Artículo XXXIII
Nicaragua	28 de mayo de 1950	Artículo XXXIII
Italia	30 de mayo de 1950	Artículo XXXIII
Alemania	1º de octubre de 1951	Artículo XXXIII
Perú	7 de octubre de 1951	Artículo XXXIII
Turquía	17 de octubre de 1951	Artículo XXXIII
Austria	19 de octubre de 1951	Artículo XXXIII
Uruguay	6 de diciembre de 1953	Artículo XXXIII
Japón	10 de septiembre de 1955	Artículo XXXIII
Ghana	17 de octubre de 1957	Artículo XXVI.5 c)
Malasia	24 de octubre de 1957	Artículo XXVI.5 c)
Nigeria	18 de noviembre de 1960	Artículo XXVI.5 c)
Sierra Leona	19 de mayo de 1961	Artículo XXVI.5 c)
Tanzanía	9 de diciembre de 1961	Artículo XXVI.5 c)
Portugal	6 de mayo de 1962	Artículo XXXIII
Israel	5 de julio de 1962	Artículo XXXIII
Trinidad y Tabago	23 de octubre de 1962	Artículo XXVI.5 c)
Uganda	23 de octubre de 1962	Artículo XXVI.5 c)
Burkina Faso	3 de mayo de 1963	Artículo XXVI.5 c)

**Cuadro 10 del Apéndice**  
**Adhesiones (incluso por sucesión) al GATT y adhesiones a la OMC<sup>a</sup> (continuación)**

País	Fecha de adhesión	Artículo por cuya vía se realizó la adhesión
Camerún	3 de mayo de 1963	Artículo XXVI.5 c)
República Centroafricana	3 de mayo de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Congo	3 de mayo de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Gabón	3 de mayo de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Kuwait	3 de mayo de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Chad	12 de julio de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Chipre	15 de julio de 1963	Artículo XXVI.5 c)
España	29 de agosto de 1963	Artículo XXXIII
Benin	12 de septiembre de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Senegal	27 de septiembre de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Madagascar	30 de septiembre de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Mauritania	30 de septiembre de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Côte d'Ivoire	31 de diciembre de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Jamaica	31 de diciembre de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Níger	31 de diciembre de 1963	Artículo XXVI.5 c)
Kenya	5 de febrero de 1964	Artículo XXVI.5 c)
Togo	20 de marzo de 1964	Artículo XXVI.5 c)
Malawi	28 de agosto de 1964	Artículo XXVI.5 c)
Malta	17 de noviembre de 1964	Artículo XXVI.5 c)
Gambia	22 de febrero de 1965	Artículo XXVI.5 c)
Burundi	13 de marzo de 1965	Artículo XXVI.5 c)
Rwanda	1º de enero de 1966	Artículo XXVI.5 c)
Yugoslavia	25 de agosto de 1966	Artículo XXXIII
Guyana	5 de julio de 1966	Artículo XXVI.5 c)
Suiza	1º de agosto de 1966	Artículo XXXIII
Barbados	15 de febrero de 1967	Artículo XXVI.5 c)
Corea, República de	14 de abril de 1967	Artículo XXXIII
Argentina	11 de octubre de 1967	Artículo XXXIII
Polonia	18 de octubre de 1967	Artículo XXXIII
Irlanda	22 de diciembre de 1967	Artículo XXXIII
Islandia	21 de agosto de 1968	Artículo XXXIII
Egipto	9 de mayo de 1970	Artículo XXXIII
Mauricio	2 de septiembre de 1970	Artículo XXVI.5 c)
República Democrática del Congo	11 de septiembre de 1971	Artículo XXXIII
Rumania	14 de noviembre de 1971	Artículo XXXIII
Bangladesh	16 de diciembre de 1972	Artículo XXXIII
Singapur	20 de agosto de 1973	Artículo XXVI.5 c)
Hungría	9 de septiembre de 1973	Artículo XXXIII
Suriname	22 de marzo de 1978	Artículo XXVI.5 c)
Filipinas	27 de diciembre de 1979	Artículo XXXIII
Colombia	3 de octubre de 1981	Artículo XXXIII
Zambia	10 de febrero de 1982	Artículo XXVI.5 c)
Tailandia	20 de noviembre de 1982	Artículo XXXIII
Maldivas	19 de abril de 1983	Artículo XXVI.5 c)
Belice	7 de octubre de 1983	Artículo XXVI.5 c)

II SEIS DECENIOS DE COOPERACIÓN COMERCIAL MULTILATERAL:  
 ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?  
 D SESENTA AÑOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO:  
 LOGROS Y DESAFÍOS

INFORME SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL 2007

**Cuadro 10 del Apéndice**  
**Adhesiones (incluso por sucesión) al GATT y adhesiones a la OMC<sup>a</sup> (continuación)**

País	Fecha de adhesión	Artículo por cuya vía se realizó la adhesión
Hong Kong, China	23 de abril de 1986	Artículo XXVI.5 c)
México	24 de agosto de 1986	Artículo XXXIII
Antigua y Barbuda	30 de marzo de 1987	Artículo XXVI.5 c)
Marruecos	17 de junio de 1987	Artículo XXXIII
Botswana	28 de agosto de 1987	Artículo XXVI.5 c)
Lesotho	8 de enero de 1988	Artículo XXVI.5 c)
Túnez	19 de agosto de 1990	Artículo XXXIII
Venezuela	31 de agosto de 1990	Artículo XXXIII
Bolivia	8 de septiembre de 1990	Artículo XXXIII
Costa Rica	24 de noviembre de 1990	Artículo XXXIII
Macao, China	11 de enero de 1991	Artículo XXVI.5 c)
El Salvador	22 de mayo de 1991	Artículo XXXIII
Guatemala	10 de octubre de 1991	Artículo XXXIII
Mozambique	27 de julio de 1992	Artículo XXVI.5 c)
Namibia	15 de septiembre de 1992	Artículo XXVI.5 c)
Malí	11 de enero de 1993	Artículo XXVI.5 c)
Swazilandia	8 de febrero de 1993	Artículo XXVI.5 c)
Santa Lucía	13 de abril de 1993	Artículo XXVI.5 c)
República Checa	15 de abril de 1993	Artículo XXXIII
República Eslovaca	15 de abril de 1993	Artículo XXXIII
Dominica	20 de abril de 1993	Artículo XXVI.5 c)
San Vicente y las Granadinas	18 de mayo de 1993	Artículo XXVI.5 c)
Fiji	16 de noviembre de 1993	Artículo XXVI.5 c)
Brunei Darussalam	9 de diciembre de 1993	Artículo XXVI.5 c)
Bahrein	13 de diciembre de 1993	Artículo XXVI.5 c)
Paraguay	6 de enero de 1994	Artículo XXXIII
Granada	9 de febrero de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Emiratos Árabes Unidos	8 de marzo de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Guinea-Bissau	17 de marzo de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Saint Kitts y Nevis	24 de marzo de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Liechtenstein	29 de marzo de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Qatar	7 de abril de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Angola	8 de abril de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Honduras	10 de abril de 1994	Artículo XXXIII
Eslovenia	30 de octubre de 1994	Artículo XXXIII
Guinea	8 de diciembre de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Djibouti	16 de diciembre de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Papua Nueva Guinea	16 de diciembre de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Islas Salomón	28 de diciembre de 1994	Artículo XXVI.5 c)
Comunidades Europeas	1º de enero de 1995	Artículo Xi c)
Ecuador	21 de enero de 1996	Artículo XII d)
Bulgaria	1º de diciembre de 1996	Artículo XII
Mongolia	29 de enero de 1997	Artículo XII
Panamá	6 de septiembre de 1997	Artículo XII
República Kirguisa	20 de diciembre de 1998	Artículo XII

**Cuadro 10 del Apéndice**  
**Adhesiones (incluso por sucesión) al GATT y adhesiones a la OMC<sup>a</sup> (continuación)**

País	Fecha de adhesión	Artículo por cuya vía se realizó la adhesión
Letonia	10 de febrero de 1999	Artículo XII
Estonia	13 de noviembre de 1999	Artículo XII
Jordania	11 de abril de 2000	Artículo XII
Georgia	14 de junio de 2000	Artículo XII
Albania	8 de septiembre de 2000	Artículo XII
Omán	9 de noviembre de 2000	Artículo XII
Croacia	30 de noviembre de 2000	Artículo XII
Lituania	31 de mayo de 2001	Artículo XII
Moldova	26 de julio de 2001	Artículo XII
China e	11 de diciembre de 2001	Artículo XII
Taipei Chino	1º de enero de 2002	Artículo XII
Armenia	5 de febrero de 2003	Artículo XII
ex República Yugoslava de Macedonia	4 de abril de 2003	Artículo XII
Nepal	23 de abril de 2004	Artículo XII
Camboya	13 de octubre de 2004	Artículo XII
Arabia Saudita	11 de diciembre de 2005	Artículo XII
Viet Nam	11 de enero de 2007	Artículo XII

Nota:

<sup>a</sup> del GATT de 1947.

<sup>b</sup> del GATT de 1947.

<sup>c</sup> del Acuerdo de Marrakech.

<sup>d</sup> del Acuerdo de Marrakech.

<sup>e</sup> China fue parte contratante inicial del GATT, pero denunció el Acuerdo en 1950. También el Líbano y Siria fueron partes contratantes iniciales, pero denunciaron el Acuerdo en 1949 y 1951, respectivamente. Al 1º de enero de 1995 (fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC) había 128 partes contratantes del GATT (con inclusión de la República Federativa Socialista de Yugoslavia). Todas ellas – excepto la República Federativa Socialista de Yugoslavia, cuya participación en el GATT quedó suspendida – aceptaron el Acuerdo definitivamente. Liberia accedió a la condición de parte contratante del GATT en noviembre de 1949, pero denunció el Acuerdo en 1953.

Fuente: OMC (1995a), Guía de las Normas y Usos del GATT, Índice Analítico, volumen 2, Ginebra: OMC.

**Cuadro 11 del Apéndice**  
**Brasil: Cobertura de las consolidaciones, por secciones, 1949**

Sección	Designación	Número total de líneas	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %
1	Animales vivos	16	2	12,5
2	Cabello humano - pelo de origen animal	72	5	6,9
3	Pieles y cuero	117	14	11,9
4	Carne, pescado, sustancias oleaginosas	73	16	21,9
5	Nácar, marfil, concha de tortuga	50	2	4,0
6	Lana	147	10	6,8
7	Seda, rayón y otros productos artificiales similares	104	7	6,7
8	Frutas, cereales, plantas en maceta y productos vegetales derivados de ellas	69	19	27,5
9	Plantas, hojas, flores, frutas, semillas, raíces, cortezas	106	42	39,6
10	Jugos vegetales, bebidas alcohólicas y fermentadas	98	15	15,3
11	Madera	194	2	1,0
12	Caña de la India o de otra clase, bambú, juncos	48	2	4,1
13	Fibra de corteza de coco, esparto, cáñamo de Manila, "kapok" (miraguano de bombacáceas) y otros vegetales similares	66	6	9,0
14	Algodón	273	6	2,1
15	Lino, yute, cáñamo y ramio	143	11	7,6
16	Papel y sus aplicaciones	166	11	6,6
17	Piedras, tierras, menas y otros productos minerales	249	29	11,6
18	Artículos de loza y artículos de vidrio	93	29	31,1
19	Aluminio, plomo, estaño y cinc	191	5	2,6
20	Cobre y níquel	137	6	4,3
21	Hierro y acero y sus aleaciones	184	26	14,1
22	Oro, platino y plata y sus aleaciones	46	4	8,6
23	Metaloides y metales diversos	82	16	19,5
24	Materias primas y preparaciones diversas	239	47	19,7
25	Productos químicos inorgánicos y orgánicos	1177	77	6,5
26	Productos farmacéuticos, medicamentos químicos y productos farmacéuticos dietéticos	487	36	7,3
27	Armamento y otros artículos de armería, municiones y material de guerra	71	22	31,0
28	Artículos de cuchillería y accesorios conexos	34	10	29,4
29	Relojes	53	41	77,3
30	Aparatos utilizados en actividades de física, química y matemáticas, y aparatos de óptica	199	180	90,5
31	Aparatos de cirugía, medicina, odontología y veterinaria	128	102	79,6
32	Instrumentos musicales	151	13	8,6
33	Vehículos y sus accesorios	77	31	40,2
34	Máquinas, aparatos, instrumentos y varios	389	197	50,6
35	Artículos diversos	207	6	2,8
	Total	5936	1047	17,6

Fuente: *International Customs Journal, Brazil (1949)*; estimaciones de la OMC.

**Cuadro 12 del Apéndice**  
**Brasil: Cobertura de las consolidaciones, por secciones, en determinados años**

Sección	Designación	1957			1979			1986		
		Número total de líneas	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %	Número total de líneas	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %	Número total de líneas	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %
1	Animales vivos	160	19	11,9	277	16	5,8	308	4	1,3
2	Productos del reino vegetal	603	22	3,6	498	30	6,0	586	19	3,2
3	Grasas animales o vegetales	110	1	0,9	156	2	1,3	164	2	1,2
4	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	132	2	0,2	398	1	0,3	452	0	0,0
5	Productos minerales	93	0	0,0	468	6	1,3	325	4	1,2
6	Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	2335	22	0,9	2871	88	3,1	3244	55	1,7
7	Resinas artificiales y materias plásticas	135	3	2,2	310	3	1,0	419	3	0,7
8	Pieles	73	3	4,1	90	2	2,2	116	0	0,0
9	Madera y manufacturas de madera	81	0	0,0	144	0	0,0	175	0	0,0
10	Materias para la fabricación de papel	102	20	19,6	145	23	15,9	181	10	5,5
11	Materias textiles y sus manufacturas	458	11	2,4	975	12	1,2	588	2	0,3
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	74	1	1,3	78	0	0,0	85	0	0,0
13	Manufacturas de piedra o de yeso fraguable	109	5	4,5	284	4	1,4	262	1	0,4
14	Perlas, piedras preciosas y semipreciosas	33	1	3,0	116	4	3,4	127	0	0,0
15	Metales comunes y manufacturas de estos metales	408	26	6,3	835	42	5,0	785	29	3,7
16	Máquinas y aparatos	589	30	5,0	1470	193	13,1	1919	219	11,4
17	Vehículos, aeronaves y equipo conexo	209	0	0,0	356	24	6,7	299	4	1,3
18	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía y de medida	426	62	14,5	621	33	5,3	928	76	8,2
19	Armas y municiones	14	0	0,0	18	0	0,0	18	0	0,0
20	Mercancías y productos diversos	153	6	3,9	191	8	4,2	271	4	1,5
21	Objetos de arte o colección y antigüedades	6	0	0,0	6	0	0,0	6	0	0,0
	Total	6303	234	3,7	10307	491	4,8	11258	432	3,8

*Nota:* Debido a los cambios de nomenclatura, la cobertura de las consolidaciones no es estrictamente comparable entre unos años y otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

*Fuente:* International Customs Journal, Brazil (1957), Brazil (1979) y Brazil (1986); estimaciones de la OMC.

II SEIS DECENIOS DE COOPERACIÓN COMERCIAL MULTILATERAL:  
 ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?  
 D SESENTA AÑOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO:  
 LOGROS Y DESAFÍOS

**Cuadro 13 del Apéndice**  
**India: Cobertura de las consolidaciones, por secciones, en determinados años**

Sección	Designación	1948		1958		1964		1979		1987-1988	
		Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %
1	Animales vivos	6	13,6	5	31,2	5	29,4	1	10,0	0	0,0
2	Productos del reino vegetal	10	18,9	12	13,3	16	20,8	17	45,9	142	52,2
3	Grasas animales o vegetales	6	46,2	7	50,0	6	37,5	3	42,9	25	47,2
4	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	22	46,8	22	31,9	19	29,2	0	0,0	0	0,0
5	Productos minerales	3	12,5	4	13,3	4	13,3	3	9,1	3	2,0
6	Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	26	21,0	21	12,6	18	11,5	19	24,4	60	7,1
7	Resinas artificiales y materias plásticas	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
8	Pielés	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
9	Madera y manufacturas de madera	1	16,7	3	27,3	2	20,0	0	0,0	0	0,0
10	Materias para la fabricación de papel	2	22,2	3	18,8	3	16,7	0	0,0	0	0,0
11	Materias textiles y sus manufacturas	5	6,5	7	8,3	3	3,8	0	0,0	0	0,0
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	3	60,0	3	33,3	2	25,0	0	0,0	0	0,0
13	Manufacturas de piedra o de yeso fraguable	2	11,8	3	13,6	3	14,3	0	0,0	0	0,0
14	Perlas, piedras preciosas y semipreciosas	0	0,0	1	6,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
15	Metales comunes y manufacturas de estos metales	6	5,6	5	2,4	5	3,3	0	0,0	0	0,0
16	Máquinas y aparatos	28	84,8	28	39,4	24	30,0	0	0,0	0	0,0
17	Vehículos, aeronaves y equipo conexo	3	13,6	7	18,9	13	34,2	0	0,0	0	0,0
18	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía y de medida	3	50,0	4	33,3	4	33,3	1	2,6	0	0,0
19	Armas y municiones	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
20	Mercancías y productos diversos	0	0,0	2	10,5	2	11,8	0	0,0	0	0,0
21	Objetos de arte o colección y antigüedades	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
22	n.e.p.	1	100,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0
	Total	127	20,0	137	14,9	130	15,4	44	7,9	230	4,4

*Nota:* Debido a los cambios de nomenclatura, la cobertura de las consolidaciones no es estrictamente comparable entre unos años y otros. Para más detalles, véase el apéndice técnico.

*Fuente:* *International Customs Journal, India (1948), India (1957), India (1964), India (1979) e India (1987);* estimaciones de la OMC.

**Cuadro 14 del Apéndice**  
**Argentina: Cobertura de las consolidaciones, por secciones, en determinados años**

Sección	Designación	1967		
		Número total de líneas	Número de líneas consolidadas	Cobertura de las consolidaciones, en %
1	Animales vivos	100	23	23,0
2	Productos del reino vegetal	262	11	4,2
3	Grasas animales o vegetales	42	2	4,8
4	Productos de las industrias alimentarias, bebidas y vinagre	85	9	10,6
5	Productos minerales	157	8	5,1
6	Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	2689	82	3,1
7	Resinas artificiales y materias plásticas	257	1	0,4
8	Pieles	26	0	0,0
9	Madera y manufacturas de madera	155	0	0,0
10	Materias para la fabricación de papel	110	13	11,8
11	Materias textiles y sus manufacturas	244	5	2,1
12	Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas	22	0	0,0
13	Manufacturas de piedra o de yeso fraguable	114	3	2,6
14	Perlas, piedras preciosas y semipreciosas	35	0	0,0
15	Metales comunes y manufacturas de estos metales	535	34	6,4
16	Máquinas y aparatos	1373	124	9,0
17	Vehículos, aeronaves y equipo conexo	141	17	12,1
18	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía y de medida	427	39	9,1
19	Armas y municiones	12	0	0,0
20	Mercancías y productos diversos	59	6	10,2
21	Objetos de arte o colección y antigüedades	8	0	0,0
	Total	6853	377	5,5

Fuente: *International Customs Journal, Argentina (1967)*; estimaciones de la OMC.

**Cuadro 15 del Apéndice**  
**Recurso a la sección B del artículo XVIII, desde 1959 hasta la actualidad**

Argentina	1972 – 1978
	1986 – 1991
Bangladesh	1974 – 2008
Brasil	1962 – 1971
	1976 – 1991
Chile	1961 – 1980
Colombia	1981 – 1992
Corea	1969 – 1989
Egipto	1963 – 1995
Filipinas	1980 – 1995
Ghana	1959 – 1989
India	1960 – 1997
Indonesia	1960 – 1979
Nigeria	1985 – 1998
Pakistán	1960 – 2002
Perú	1968 – 1991
Sri Lanka	1960 – 1998
Túnez	1967 – 1997

Fuente: Secretaría de la OMC.

II SEIS DECENIOS DE COOPERACIÓN COMERCIAL MULTILATERAL:  
 ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?  
 D SESENTA AÑOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO:  
 LOGROS Y DESAFÍOS

### 3. LA EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS: FORTALECIMIENTO DEL IMPERIO DE LA LEY

Muchos consideran que el nuevo mecanismo de solución de diferencias (MSD) es la joya de la corona de la OMC. El mecanismo de solución de diferencias del GATT, que en sus últimos años se vio afectado por una creciente incidencia de atascos procesales, se revisó de manera sustancial durante la Ronda Uruguay, y el nuevo sistema de solución de diferencias de la OMC resultante ha sido utilizado satisfactoriamente por un número cada vez mayor de Miembros de la OMC (tanto desarrollados como en desarrollo) durante los últimos 10 años. Aunque los Miembros de la OMC han declarado que están razonablemente satisfechos con el funcionamiento del sistema, también han reconocido que quizá podrían aclararse y mejorarse ciertos aspectos de él en esferas tales como la participación de los países en desarrollo, los procedimientos jurídicos y la observancia. La presente subsección comienza con un análisis de la evolución de los procedimientos de solución de diferencias del GATT y la OMC, y posteriormente se analizan los resultados del sistema de solución de la OMC hasta la fecha. Por último, se ofrece una visión general de diversas propuestas de especialistas en derecho de la OMC para mejorar el sistema.

#### a) Historia de la solución de diferencias en el GATT y la OMC

A pesar de su falta de rigor jurídico, el sistema de solución de diferencias del GATT en realidad funcionó bastante bien durante los primeros años del GATT. Sin embargo, durante sus últimos años, las partes contratantes del GATT contra las que se presentaban reclamaciones en el marco del sistema podían utilizar diversas técnicas procesales derivadas de la norma del consenso positivo, sobre la base de la cual funcionaba el sistema, para bloquear el establecimiento de grupos especiales y/o la adopción de informes de grupos especiales. Esto daba lugar con frecuencia a prolongadas demoras en la sustanciación de las reclamaciones o, en el caso de sustanciarse y resolverse, a demoras a la hora de dar efecto jurídico a las resoluciones. Esa situación insatisfactoria condujo a la negociación del ESD de la OMC, con el que se codificó y mejoró considerablemente el sistema de solución de diferencias del GATT, que había oscilado entre las soluciones jurídicas y las diplomáticas. El ESD propició que las partes en litigio pasaran de una orientación basada en el poder a otra basada en normas en la solución de sus diferencias. Al pasar revista a la historia de la solución de diferencias en el GATT y la OMC se describen los procesos e instrumentos utilizados para resolver las diferencias. Se explica por qué el sistema funcionó mejor en unas épocas que en otras. En la sección también se subrayan las deficiencias del sistema de solución de diferencias del GATT, que dieron lugar a su reforma durante la Ronda Uruguay.

##### i) *La solución de diferencias en el marco del GATT: 1948-1994*

##### Primeros años de solución de diferencias en el GATT

El debate sobre la utilización de enfoques tanto diplomáticos como jurídicos para solucionar diferencias comerciales comenzó incluso antes de que naciera el GATT. El primer borrador de trabajo de la carta de la Organización Internacional de Comercio (OIC) ("propuesta de Carta") -presentado por los Estados Unidos- preveía un procedimiento jurídico riguroso que incluía el derecho de apelación ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Sin embargo, los participantes en las negociaciones de la OIC no estaban dispuestos a ceder a expertos independientes todas las competencias legales para la solución de diferencias. Por tanto, se propuso que las apelaciones ante la CIJ sólo adoptaran la forma de una solicitud de opinión consultiva presentada por todos los miembros de la OIC. Las partes no comparecerían como litigantes y, por consiguiente, no podían quedar sujetos a una sentencia de la Corte (Jackson, 1969). Había un amplio acuerdo en que, si acaso, la participación de la CIJ tenía como objetivo ayudar a encontrar una solución diplomática. Otros participantes clave, como el Reino Unido, consideraban que las eventuales diferencias, en lugar de definirse como exclusivamente jurídicas, requerían también una evaluación económica y, por tanto, debían seguir en última instancia bajo el control de los miembros de la OIC (Hudec, 1990). Finalmente se modificó considerablemente la estructura jurídica formal de la Carta para integrar exigencias políticas de flexibilidad. Su disposición clave sobre las diferencias, como en el GATT, era una cláusula de anulación y menoscabo.

En vista del carácter provisional del GATT (las negociaciones de la OIC todavía estaban en curso, véase el apartado 4), y de su reducido número de miembros con una mentalidad similar, se consideró más que adecuado el rudimentario procedimiento de solución de diferencias basado en anulación y menoscabo (que se copió literalmente del proyecto de Carta de la OIC) (Jackson *et al.*, 1995). El artículo XXIII del GATT, aunque impreciso, permitía decisiones formales, solicitudes de adopción de medidas correctivas y, en última instancia, contramedidas económicas. No se hacía referencia a otras disposiciones sobre solución de diferencias del proyecto de Carta de la OIC debido a su carácter de “mecanismo legal de una organización formal” (Hudec, 1990: 53).<sup>145</sup> El funcionamiento del sistema de solución de diferencias del GATT se puso a prueba desde su mismo comienzo. La primera diferencia bilateral (*Cuba - Gravámenes consulares*), acerca de si el artículo I era aplicable a los gravámenes consulares, se resolvió mediante una resolución positiva del Presidente de las partes contratantes. No se hizo referencia al artículo XXIII del GATT.<sup>146</sup> Este procedimiento improvisado, basado en el prestigio personal del Presidente, sólo se utilizó una vez más.<sup>147</sup>

En los años siguientes, las reclamaciones se remitieron a “grupos de trabajo” integrados por las partes en la diferencia (que tenían que dar su consentimiento a las decisiones adoptadas), algunos defensores y varios países neutrales. Se resolvieron con éxito varios casos<sup>148</sup>, pero, al intervenir los litigantes en el procedimiento y buscar el apoyo de otros países<sup>149</sup>, no siempre fue posible llegar a un acuerdo. No fue hasta 1952 (tras el fracaso de la OIC) cuando se modificó este procedimiento de una manera sutil pero importante. En el séptimo período de sesiones de las partes contratantes, el Presidente propuso que se estableciera un solo grupo de trabajo para que se ocupara de todas las reclamaciones incluidas en el orden del día.<sup>150</sup> Posteriormente ese grupo fue denominado “Grupo de expertos encargado de examinar las reclamaciones”.<sup>151</sup> Hubo dos novedades: en primer lugar, ninguna de las partes en las distintas diferencias eran miembros del Grupo de expertos. De hecho, en este caso concreto, las principales potencias, que normalmente habían estado presentes en los grupos de trabajo para garantizar que el resultado fuera políticamente aceptable, ni siquiera participaron en el procedimiento. En segundo lugar, aunque el Grupo de expertos examinaba su proyecto de informe con cada una de las partes, determinaba las constataciones por sí mismo.<sup>152</sup> No se invitaba a las partes a exponer oralmente sus argumentos, sino que éstos se presentaban por escrito, y posteriormente los miembros del Grupo de expertos (y la Secretaría) examinaban minuciosamente los fundamentos jurídicos de los mismos. En el décimo período de sesiones de las partes contratantes, en 1955, el procedimiento del Grupo de expertos se formalizó en el documento de la Secretaría “Considerations concerning Extended Use of Panels”.<sup>153</sup> Con la adopción

<sup>145</sup> Como recordatorio: El GATT era un acuerdo entre las potencias comerciales de la época que trataron de reducir los aranceles entre ellas incluso antes de que entrara en vigor la OIC. Con el fin de evitar largos procedimientos de ratificación en los Estados Unidos y en otros países, era importante que las obligaciones jurídicas establecidas en el GATT estuvieran limitadas al comercio y fueran aceptadas únicamente sobre una base “provisional” y “en toda la medida posible no incompatibles con la legislación vigente” (Hudec, 1990: 51; véanse en especial las referencias que figuran en la nota 8).

<sup>146</sup> GATT/CP.2/SR.11; véase también el documento GATT/CP.2/9. Para consultar el archivo digital de documentos del GATT, véase [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/gattdocs\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/gattdocs_s.htm).

<sup>147</sup> GATT/CP.2/SR.11.

<sup>148</sup> Algunos de ellos se incluyeron en el orden del día antes de que se agotaran las consultas bilaterales. Hudec (1990) opina que eso es una indicación de que el planteamiento de diferencias se consideraba un acto «diplomático» normal.

<sup>149</sup> Por ejemplo, en el cuarto período de sesiones en 1950, en una reclamación presentada por Chile, en esta ocasión con una referencia explícita al artículo XXIII del GATT, Australia se opuso por escrito al informe del Grupo de Trabajo (elaborado por la Secretaría) y recabó apoyo entre las partes contratantes para que fuera rechazado. Se inició un proceso para contrarrestarlo “insistiendo en la importancia de no supeditar tales decisiones a exámenes políticos ante todos los Miembros del GATT” (Hudec, 1990: 79). Australia cedió finalmente a la aprobación del informe por las partes contratantes (Jackson, 1969). Con este caso, la solución de diferencias en el GATT, aunque todavía seguía siendo de naturaleza diplomática, dio el primer paso en la dirección de la resolución por terceros. Véase el informe sobre el asunto *Australia – Subvenciones al sulfato de amonio* (GATT/CP.3/61 y GATT/CP.4/23); véanse también los documentos GATT/CP.4/SR.15 y GATT/CP.4/SR.21.

<sup>150</sup> SR.7/5.

<sup>151</sup> SR.7/7.

<sup>152</sup> Como observa Hudec “la palabra ‘grupo de expertos’ ... evocaba ideas de decisiones imparciales y no políticas adoptadas por personas que actúan a título personal” (1990: 86).

<sup>153</sup> L/392/Rev.1.

del nuevo procedimiento se había puesto en marcha la “judicialización” de la solución de diferencias (Petersmann, 1997b).<sup>154</sup>

A pesar de este cambio en la práctica, el procedimiento de solución de diferencias seguía siendo bastante informal. Las resoluciones se redactaban “con vaguedad diplomática” (Hudec, 1993: 12). En la mayoría de los casos, las resoluciones eran favorables al reclamante, y a pesar de firmes protestas por parte de los demandados, normalmente eran aceptadas. El medio principal para inducir al cumplimiento en la primera época del GATT era la presión ejercida por los pares, que funcionó por lo general gracias a la cohesión y al reducido número de partes contratantes del GATT. En la mente de todos seguían estando las experiencias devastadoras del enfrentamiento comercial durante el período de entreguerras (véase la sección B.1), así como el fallido esfuerzo por crear una organización internacional mayor y más formal que regulara el comercio. A pesar de un enfoque cada vez más legalista, la solución de diferencias no perdió su carácter de “negociación” y dependía mucho de la cooperación de la parte demandada. Las decisiones de los grupos especiales ofrecían fundamentalmente al gobierno perdedor argumentos adicionales que podían utilizarse a nivel interno para justificar un cambio de política ante su electorado.

Sólo en un caso se autorizó la retorsión.<sup>155</sup> Las contramedidas aplicadas fueron “suficientemente módicas para evitar acusaciones de reacción excesiva y, no obstante, suficientemente importantes para atraer la pretendida atención del público. ... El objetivo no era castigar, sino transmitir un mensaje” (Hudec, 1990: 195-196). Resulta interesante que las medidas infractoras no fueran retiradas durante años y que el reclamante (los Países Bajos) obtuviera regularmente prórrogas para mantener en vigor sus contingentes de retorsión. En aquella época no era insólito que el incumplimiento continuado de obligaciones coexistiera con contramedidas (Jackson, 1967). En varias ocasiones algunos países retiraron concesiones unilateralmente en respuesta a lo que ellos consideraban abusos de las diversas cláusulas liberatorias incluidas en los artículos XIX y XXVIII del GATT<sup>156</sup>, aunque ha de reconocerse que en el marco de éstos, a diferencia del artículo XXIII del GATT, se permitía reequilibrar unilateralmente las concesiones. En lugar de considerar las “sanciones” como actos hostiles para obligar a un país a cumplir, se estimaba que eran un medio para restablecer el equilibrio de las concesiones recíprocas de una manera diplomática pero firme.

### ***“Antijudicialización”: declive de la solución de diferencias en el GATT en el decenio de 1960***

El decenio de 1960 se caracterizó por un acusado descenso de la actividad de solución de diferencias en el marco del GATT. Por una parte, la constitución de la CEE en 1958 obligó a sus miembros -anteriormente activos usuarios de los procedimientos del GATT (véase el apartado 2. b))- a expresarse con una sola voz en el GATT y a resolver las diferencias surgidas entre ellos.<sup>157</sup> Lo que es más, un examen del régimen comercial de la CEE realizado por las partes contratantes puso de manifiesto varios problemas políticamente sensibles que difícilmente podían resolverse recurriendo a procedimientos contradictorios. En particular, las CE pidieron flexibilidad para ocuparse de su sector agrícola y mantener sus relaciones preferenciales con sus antiguas colonias, sobre todo a través del Acuerdo de Asociación con la Comunidad Económica Europea. En el duodécimo período de sesiones en 1958 lograron convencer a las partes contratantes de la conveniencia de seguir estudiando estas cuestiones centrándose en buscar “soluciones de carácter práctico [], dejando de lado provisionalmente el aspecto jurídico” (IBDD S7/73-76 (1959)).

<sup>154</sup> En los años siguientes todavía se crearon “grupos de trabajo” en algunos casos por razones de sensibilidad política interna de una de las partes en cuanto a la cesión de la facultad de adopción de decisiones, o simplemente porque un representante del país del reclamante formaba parte del Grupo de expertos encargado de examinar las reclamaciones. Véase, por ejemplo, el documento SR.7/10, relativo a la diferencia *Productos Lácteos – Restricciones de los Estados Unidos* (reclamación presentada por los Países Bajos).

<sup>155</sup> SR.7/16. Las dos partes presentaron estadísticas que respaldaban sus alegaciones sobre la cuantía adecuada de los daños de una manera muy especulativa. El Grupo Especial convino en una cifra “intermedia” que fue fácilmente aceptada por las dos partes sin más justificación. Véase el documento L/61.

<sup>156</sup> Véase, por ejemplo, el documento L/57.

<sup>157</sup> Hudec señala lo siguiente: “[L]a facilidad y legitimidad del procedimiento de diferencias parecía depender mucho de su impulso – la frecuencia de utilización y la participación previa de los litigantes” (1990: 236).

La tolerancia de las partes contratantes con respecto al nuevo régimen comercial de las CE se puso a prueba cuando las CE introdujeron gravámenes variables en el contexto de su Política Agrícola Común (PAC). Como la cuestión de los aranceles fluctuantes se había planteado también en el contexto de las renegociaciones arancelarias previstas en el artículo XXVIII del GATT tras la constitución de la CEE, las CE ofrecieron de nuevo consolidaciones arancelarias a tipos más bajos sobre otros productos no sujetos a los nuevos gravámenes variables. Sin embargo, los Estados Unidos rechazaron cualquier forma de compensación distinta de las consolidaciones al tipo máximo sobre los mismos productos a los que se aplicaban derechos variables, aunque fue en vano. El desacuerdo sobre una compensación idónea autorizaba en última instancia a los Estados Unidos a retirar una cantidad equivalente de concesiones (es decir, a adoptar medidas de retorsión) sin necesidad de otro examen jurídico. El desacuerdo sobre la cuantía adecuada dio finalmente lugar a que se estableciera un Grupo Especial, que decidió fijar una compensación de retorsión comprendida entre las cantidades propuestas por las partes en la diferencia.<sup>158</sup> Tampoco en este caso propició la retorsión ninguna modificación significativa de las medidas infractoras (Jackson, 1969). Las CE y los Estados Unidos hicieron nuevos progresos en relación con las cuestiones agrícolas al margen de la Ronda Kennedy al acordar las dos partes normas para la colocación de excedentes y una serie de precios de exportación.<sup>159</sup> Las partes contratantes acabaron tolerando la PAC sin formular ningún tipo de impugnación jurídica contra sus elementos fundamentales, en particular por lo que respecta a las controvertidas medidas de protección de las importaciones (Sampson y Snape, 1980).

La serie de acuerdos preferenciales entre las CE y sus antiguas colonias (véase el apartado 4), así como la conclusión de nuevos acuerdos comerciales, como la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), dieron un nuevo impulso a las tendencias "antilegalistas". Esto coincidió también con las peticiones particulares de los países en desarrollo para disponer de más libertad para apartarse de sus propias obligaciones en el marco del GATT. Al convertirse muchas antiguas colonias en naciones independientes, los países en desarrollo empezaron a constituir una fuerza poderosa en el GATT.<sup>160</sup> No obstante, sus llamamientos en pro de exenciones especiales para esos países (que se remontaban a las negociaciones de la OIC) se vieron acompañados de exigencias de un cumplimiento más eficaz de las obligaciones de los países desarrollados.

Esta actitud quedó claramente ilustrada por la reclamación del Uruguay contra 15 países desarrollados, en la que se enumeraban todas las medidas no arancelarias de esos países que afectaban a las exportaciones del Uruguay.<sup>161</sup> No obstante, en lugar de solicitar una resolución para solucionar una diferencia específica, la reclamación uruguaya era más bien un gesto político destinado a atraer la atención pública sobre el deterioro de la situación comercial de los países en desarrollo (Jackson, 1969). El Uruguay, que trataba de no enfrentarse directamente a los principales interlocutores comerciales, se abstuvo de formular argumentos jurídicos en cuanto a la falta de conformidad de las medidas con las normas del GATT y de presentar pruebas sobre los daños comerciales sufridos. En cambio, pidió al Grupo Especial que determinara si debía autorizarse la retorsión en un intento de "hacer que el GATT asumiera la función de fiscal" (Hudec: 1990: 242). El Grupo Especial se abstuvo de hacerlo. Durante la Ronda Kennedy, el Uruguay (junto con el Brasil) volvió a defender la idea de que el propio GATT actuara como una especie de ministerio fiscal que formulara reclamaciones en nombre de los países en desarrollo, además de la idea

<sup>158</sup> Documento L/2088 - "Grupo Especial sobre las aves de corral", diferencia también conocida como "guerra de los pollos".

<sup>159</sup> Véase, por ejemplo, el Acuerdo relativo a determinados productos lácteos (IBDD S17/5-12 (1970)).

<sup>160</sup> En un decenio el número de países en desarrollo aumentó hasta más del triple. La mayoría de 21 a 16 de países desarrollados frente a países en desarrollo existente en 1960 se invirtió hasta alcanzar una proporción de 25 a 52 en 1970. Véase el apartado 4.a).

<sup>161</sup> Véanse los documentos L/1647 y L/1662 para las comunicaciones del Uruguay; véase el documento IBDD S11/100-166 (1963) para la resolución del Grupo Especial; véase el documento IBDD S13/36-45 (1965) para el examen del cumplimiento realizado por el Grupo Especial.

de reforzar las medidas correctivas existentes (pidiendo, entre otras cosas, compensación financiera y el derecho de adoptar colectivamente medidas de retorsión).<sup>162</sup> Ninguna de esas propuestas prosperó.<sup>163</sup>

Tras la reclamación del Uruguay y la propuesta de reformas “radicales” del artículo XXIII del GATT, la solución de diferencias en el GATT estuvo cada vez más vinculada a un planteamiento más contundente de las quejas de los países en desarrollo con respecto al sistema de comercio del GATT. Esto se vio compensado, no obstante, por la determinación de los países desarrollados de mantener una aplicación más flexible de las normas del GATT y abordar sus problemas por medios diplomáticos. partes contratantes nuevas y en rápido proceso de desarrollo, como el Japón, habían cambiado nuevamente la composición de la membresía del GATT, y las crecientes exportaciones de esos países empezaron a tener consecuencias económicas, lo que desencadenó nuevas formas de proteccionismo (“restricciones voluntarias a la exportación”) que no parecían estar comprendidas en las obligaciones del GATT. Por tanto, el sistema de comercio del GATT se impregnó de medidas comerciales jurídicamente dudosas. A su vez, las partes contratantes del GATT, al ser criticadas por algunas de esas prácticas, podían hacer referencia a políticas similares en otros lugares o relacionar la cuestión con un problema mayor que necesitaba una solución general.<sup>164</sup> Ante ese aumento de las posibilidades de conflicto económico grave, la observancia estricta de las normas del GATT llegó a ser considerada como un acto hostil que no tenía en cuenta la realidad económica; en cambio, se extendió el entendimiento de que lo que se necesitaba era un criterio más gradual con respecto al cumplimiento de las obligaciones. Tras un número reducido de casos de enfrentamiento (entre ellos, la “guerra de los pollos” entre los Estados Unidos y las CE y la enorme reclamación del Uruguay), la actividad de solución de diferencias casi se paralizó por completo entre 1963 y 1969. Sin duda, las dos principales rondas de negociaciones comerciales en el decenio de 1960 (véase el apartado 1) reforzaron este descenso. Durante ese período, las partes contratantes, temerosas de suscitar el antagonismo recurriendo a la solución formal de las diferencias preferían abordar los conflictos comerciales mediante negociaciones.

En ese ambiente también fracasaron otros intentos realizados por los países en desarrollo a finales del decenio de 1960 para establecer algún tipo de procedimiento de grupos especiales que se iniciara de oficio.<sup>165</sup> En lugar de un fiscal, las partes contratantes convinieron en 1971 en crear el “Grupo de los Tres”, integrado por el Presidente de las partes contratantes, el del Consejo y el del Comité de Comercio y Desarrollo. Se encomendó al Grupo que identificase restricciones comerciales aparentemente injustificadas que afectaban a los países en desarrollo y presentara propuestas para su eliminación.<sup>166</sup> En lugar de iniciar actuaciones de un grupo especial, este tipo de órgano de “vigilancia” tenía por objeto poner al descubierto (y avergonzar) a países específicos, manteniendo al mismo tiempo flexibilidad para actuar como potencial mediador que pudiera intervenir y lograr una solución menos enfrentada.<sup>167</sup>

### *El renacimiento de la solución formal de diferencias a partir del decenio de 1970*

Al haber aceptado los principales partidarios de un enfoque más “legalista” (los Estados Unidos, importantes países en desarrollo) la tendencia hacia medios “diplomáticos” más informales para abordar los problemas comerciales en el decenio de 1960, la solución de diferencias en el GATT sólo renació debido a acontecimientos internos en los Estados Unidos a principios del decenio de 1970. El deterioro de las condiciones económicas, sobre todo el primer déficit del comercio de mercancías de los Estados Unidos

<sup>162</sup> COM.TD/F/W.1.

<sup>163</sup> Véase el documento IBDD S14/20-22 (1966) para las modificaciones del procedimiento previsto en el artículo XXIII del GATT adoptadas al final de la Ronda Kennedy. Al menos en el caso de reclamaciones de los países en desarrollo, tras agotarse los distintos procedimientos de consultas, “el Consejo designará[] inmediatamente un grupo de expertos” (párrafo 5). Por tanto, en esos casos se impidió la posibilidad de bloquear el establecimiento de un grupo de expertos.

<sup>164</sup> Véanse, por ejemplo, los documentos SR.24/10 y SR.24/14 para un análisis de la propuesta de Nueva Zelandia sobre exenciones para restricciones residuales por motivos de balanza de pagos.

<sup>165</sup> COM.TD/W/68 y COM.TD/W/116.

<sup>166</sup> IBDD S18/76-95 (1972).

<sup>167</sup> IBDD S19/32-50 (1973). El Grupo de los Tres ejerció sus funciones entre 1971 y 1973. En 1974, los temas de su competencia pasaron a formar parte del mandato de negociación de la Ronda de Tokio y se suspendieron sus actuaciones. Véase el documento COM.TD/W/219.

desde la Segunda Guerra Mundial en 1971 (que también propició el abandono de la convertibilidad del dólar en oro) fortaleció el interés del Congreso estadounidense en la política económica internacional, incluido el comercio. Un examen de las restricciones al comercio exterior realizado en el Congreso desencadenó una crítica generalizada a la “ineficacia” del GATT (Hudec, 1990: 251). Al mismo tiempo, en el período previo a la Ronda de Tokio, la Administración estadounidense solicitó nuevas facultades para negociar. Con el fin de demostrar su decisión de actuar, la Administración estadounidense presentó varias reclamaciones ante el GATT y, lo que es más importante, anunció que tenía el propósito de ejercitar su derecho de retorsión contra las restricciones francesas a la importación que todavía estaban vigentes y habían sido declaradas ilegales por un grupo especial en 1962.<sup>168</sup> Las CE, que eran el objetivo de la mayoría de las reclamaciones de los Estados Unidos, respondieron impugnando los incentivos en el impuesto sobre la renta concedidos en virtud de la legislación estadounidense sobre sociedades de ventas al extranjero (DISC), por la supuesta infracción de las normas en materia de subvenciones establecidas en el artículo XVI del GATT. Poco después, los Estados Unidos presentaron su propia reclamación contra medidas fiscales de varios países de las CE. Durante más de dos años, las dos partes no lograron ponerse de acuerdo sobre la composición del grupo especial.<sup>169</sup> Estos acontecimientos, unidos a la constante frustración por la falta de control de las políticas agrícolas y al creciente número de acuerdos preferenciales concertados por las CE, llevaron a los Estados Unidos a propugnar el fortalecimiento de los procedimientos de solución de diferencias, incluidos derechos de retorsión reforzados (Hudec, 1993).

Sin embargo, fueron los nuevos “Códigos” sobre distintas medidas no arancelarias convenidos en la Ronda de Tokio los que dieron el principal impulso para reconstruir el sistema jurídico del GATT. En vista del aumento de las obligaciones y de la complejidad de las cuestiones, se necesitaba un mecanismo de observancia digno de crédito. Por consiguiente, se acometió una reforma general de la solución de diferencias en el GATT y se integró en cada Código su propio conjunto de procedimientos más avanzados. Lo que es más importante, con arreglo al nuevo Código de Subvenciones y habida cuenta de la experiencia de la diferencia relativa a las DISC, el demandado ya no podía bloquear el establecimiento de un grupo especial.<sup>170</sup> Los demás Códigos incluían un texto similar, aunque menos estricto (Hudec, 1980). No obstante, el nuevo régimen general no contemplaba el derecho a solicitar el establecimiento de un grupo especial.<sup>171</sup> En cambio, confirmaba varias prácticas establecidas, como la resolución por terceros, y regulaba diversas cuestiones de procedimiento, tales como plazos aproximados para las distintas etapas de las diferencias.

El número creciente de reclamaciones presentadas durante el decenio de 1980, su dificultad jurídica y la complejidad de las pruebas presentadas (como ya se había anticipado en la diferencia sobre las DISC) impulsaron a la Secretaría a crear una “oficina jurídica” especializada en 1981.<sup>172</sup> Sin embargo, pronto se pusieron de manifiesto los límites de los procedimientos vigentes, en particular al ser cada vez más objeto de crítica la PAC de las CE. En varias ocasiones, el grupo especial tuvo problemas para interpretar conceptos jurídicos, manejar la cantidad de pruebas aportadas por las partes y, en última instancia, para llegar a una decisión.<sup>173</sup> Como consecuencia de ello, en un número creciente de casos, las partes

<sup>168</sup> L/3744.

<sup>169</sup> Resulta interesante que ambas partes se mostraran de acuerdo en que, debido a la complejidad de la cuestión intervinieran en el grupo especial expertos fiscales externos, un reconocimiento implícito de la necesidad de resolución de las diferencias por terceros. Véase Hudec (1990): 260-261.

<sup>170</sup> El automatismo del establecimiento de los grupos especiales siguió el modelo de los procedimientos establecidos en 1966 para los países en desarrollo. Véase IBDD (1966). La posibilidad de bloquear el establecimiento de un grupo especial sigue siendo una característica de muchos acuerdos de libre comercio bilaterales o regionales, incluidos algunos recientes, como los acuerdos entre Australia y Singapur y Australia y Tailandia (Fink y Molinuevo, 2007). La posibilidad de bloquear el establecimiento de un grupo especial también se contempla en el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y los países mediterráneos que está previsto entre en vigor en 2010 (Ramírez Robles, 2006).

<sup>171</sup> L/4907 en IBDD S26/229-238; véase especialmente el párrafo 6 ii).

<sup>172</sup> Hubo que esperar hasta 1983 para que fuera más o menos operativa. Véase Hudec (1993).

<sup>173</sup> Por ejemplo, al interpretar el concepto de “parte equitativa” en diferencias sobre subvenciones, resultaba difícil establecer una relación causal entre la subvención y el aumento de las cuotas de mercado tomando como base la información de que disponía el grupo especial. Véase, por ejemplo, *Comunidades Europeas – Reintegros por las exportaciones de azúcar*, L/4833 en IBDD S26/316-349 (1980).

experimentaron una sensación de frustración derivada del proceso del grupo especial. En una ocasión, los Estados Unidos incluso ofrecieron “retirar su reclamación a cambio de borrar esta resolución de los anales” (Hudec, 1993: 136).<sup>174</sup> Sin embargo, incluso cuando, hacia la segunda mitad del decenio, el sistema jurídico consiguió hacer frente de forma más eficaz a un volumen de trabajo cada vez mayor y dictar más decisiones jurídicamente coherentes, en un número significativo de casos la adopción de resoluciones sobre cuestiones delicadas aún fue bloqueada por la parte declarada infractora de obligaciones. En la reunión ministerial de 1982, las CE estuvieron a punto de dar su consentimiento a un principio de “consenso menos dos” (Hudec, 1993). Las recomendaciones sobre solución de diferencias que finalmente se acordaron estaban destinadas a lograr que el proceso fuera más rápido y más eficaz, entre otras cosas exhortando a los grupos especiales a que dictaran decisiones y recomendaciones claras.<sup>175</sup> Al aumentar la insatisfacción por la falta de observancia en el marco del GATT, se manifestaron amenazas de retorsión unilateral, sobre todo por parte de los Estados Unidos al amparo del procedimiento previsto en su artículo 301, que permitía a los particulares presentar reclamaciones sobre obstáculos al comercio exterior que la Administración estaba obligada a responder (Sykes, 1992). No es sorprendente que existiera el peligro de que esas medidas no autorizadas por el GATT incitaran contraamenazas de participantes igualmente poderosos<sup>176</sup>, pero al mismo tiempo esta política resultó ser muy eficaz (Hippler Bello y Holmer, 1990). También sirvió para recordar a las partes contratantes del GATT el valor de un sistema de solución de diferencias en funcionamiento en el marco del GATT, como ilustraban el número creciente de países que iniciaban diferencias y la decisión de reforzar aún más los procedimientos de solución de diferencias durante la Ronda Uruguay. De hecho, en 1989 se adoptó una decisión para mejorar las normas y procedimientos de solución de diferencias del GATT como parte de los “primeros resultados” convenidos por los Ministros en la reunión de mitad de período celebrada en Montreal en diciembre de 1988.<sup>177</sup> Aunque se aclararon más a fondo determinados trámites procesales para mantener el proceso en marcha (por ejemplo, al dar al Director General el derecho de nombrar a los integrantes del grupo especial en los casos en que las partes no pudieran ponerse de acuerdo), la decisión no alteró el consenso exigido para adoptar los informes, y sólo contenía una disposición bastante ambigua sobre el derecho de los reclamantes a solicitar el establecimiento de un grupo especial.<sup>178</sup>

La amenaza constante de sanciones unilaterales quedó subrayada por la adopción de la Ley General sobre Comercio y Competencia de 1988, que intensificó la presión sobre la Administración de los Estados Unidos para que hiciera valer sus facultades de retorsión.<sup>179</sup> Con el fin de someter esas medidas a control multilateral, los negociadores de la Ronda Uruguay empezaron a presionar para que se hiciera una reforma más profunda del sistema de solución de diferencias del GATT. En la reunión ministerial de Bruselas de 1990 se presentó un proyecto de entendimiento que, en una forma más depurada, pasó posteriormente a formar parte del “Proyecto Dunkel” de diciembre de 1991.<sup>180</sup> El ESD que se adoptó al final de la Ronda Uruguay como parte del todo único incorporó todas las decisiones anteriores sobre solución de diferencias en el marco del GATT pero, lo que es más importante, reformó realmente el sistema.

<sup>174</sup> L/5142 y L/5142/Corr.1, no se volvió a imprimir en IBDD. El Consejo General se limitó a tomar nota de la resolución en lugar de adoptarla. Véase el documento C/M/152.

<sup>175</sup> L/5424 en IBDD S29/9-24 (1983).

<sup>176</sup> Por ejemplo, cuando Portugal adoptó contingentes sobre los cereales y las semillas de soja en el contexto de la PAC tras su adhesión a las CE, los Estados Unidos impusieron un contingente no restrictivo a las exportaciones de las CE mientras las restricciones portuguesas no redujeran el nivel de las exportaciones estadounidenses. En respuesta, las CE sometieron una serie de exportaciones estadounidenses a una “vigilancia” especial y amenazaron con aplicar medidas similares en caso necesario. Véase Hudec (1993): 203-206, en particular.

<sup>177</sup> L/6489 en IBDD S36/66-72 (1990).

<sup>178</sup> A pesar del éxito de sus políticas unilaterales, los Estados Unidos, que durante mucho tiempo defendieron un sistema jurídico más sólido en el marco del GATT, fueron los que impulsaron un mayor automatismo en los procedimientos de los grupos especiales, e incluso trataron de interpretar la Decisión de 1990 en ese sentido. Véanse, por ejemplo, los documentos C/M/248 y C/M/249.

<sup>179</sup> Ley Pública 100-418.

<sup>180</sup> MTN.TNC/W/35 y MTN.TNC/W/FA: S.1-S.23.

ii) *El mecanismo de solución de diferencias de la OMC (MSD): desde 1995 hasta la actualidad*

El Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) de la OMC, que establece un sistema de normas unificado, pasó a ser aplicable a todos los Acuerdos de la OMC, aunque algunos de ellos incluyen disposiciones especiales y adicionales sobre solución de diferencias.<sup>181</sup> Ha supuesto una “judicialización” y una “despolitización” crecientes del procedimiento (Esserman y Howse, 2003), aunque sigue utilizando elementos políticos y jurídicos (Petersmann, 1997a). Procedimientos diplomáticos, como las consultas, son obligatorios antes del establecimiento de un grupo especial, mientras que otros, como los buenos oficios y la mediación, son alternativas voluntarias si las partes convienen en ello. Se han reforzado claramente los elementos judiciales; en particular, se ha consagrado expresamente el derecho a solicitar el establecimiento de un grupo especial. Las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas al OSD sólo se pueden bloquear una vez, pero no cuando el asunto se plantea por segunda vez. En el mismo sentido, en virtud del artículo 23 del ESD, todas las reclamaciones relacionadas con el comercio han de canalizarse a través del ESD, impidiendo así las retorsiones unilaterales que contribuyeron a estimular las reformas. El ESD codifica varias prácticas del GATT, como la composición de los grupos especiales, su mandato, los plazos, los procedimientos en caso de pluralidad de reclamantes y la intervención de terceros, y ha introducido nuevos procedimientos, como el reexamen intermedio de los informes de los grupos especiales. Se exponen con más detalle otros procedimientos, entre ellos el derecho de los grupos especiales a recabar información de cualquier fuente pertinente además de la información facilitada por las partes en la diferencia, incluso solicitando informes a grupos de expertos (Petersmann, 1997b).

Quizás las características más importantes del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, a saber, la adopción de decisiones casi automática del Organismo de Solución de Diferencias (OSD) (el consenso “inverso” o “negativo” que impide a la parte perdedora vetar la adopción del informe) y el establecimiento del Órgano de Apelación como órgano permanente de revisión jurídica, sean las de carácter institucional. Las dos innovaciones están relacionadas: a cambio de renunciar a la facultad de vetar resoluciones que consideran erróneas, los Miembros de la OMC se benefician de la posibilidad de apelar ante un órgano de revisión con respecto a cuestiones de interpretación jurídica. Se prevé que el Órgano de Apelación dicte sus resoluciones con rapidez (60 a 90 días) y que esas resoluciones sean vinculantes salvo que sean revocadas por consenso. Las partes pueden en cualquier momento solicitar un arbitraje voluntario o resolver la diferencia bilateralmente. Sin embargo, los términos de esas soluciones y laudos deben notificarse a la OMC y deben ser compatibles con la normativa de la OMC, y pueden ser impugnados por terceros Miembros, lo que es otra confirmación de la insistencia en el control multilateral.

Los procedimientos para velar por el cumplimiento también se han simplificado y se han aislado de un posible bloqueo por la parte que es declarada infractora. Si el Miembro demandado ha adoptado medidas correctivas, se puede solicitar una resolución independiente (que debe dictarse en el plazo de 90 días) acerca de si esas medidas satisfacen las recomendaciones formuladas por el grupo especial o del Órgano de Apelación y adoptadas por el OSD. Si el Miembro contra el cual se ha adoptado una resolución desfavorable no cumple al cabo de un plazo prudencial (determinado mediante arbitraje vinculante si las partes no logran ponerse de acuerdo), se abre un plazo de 20 días durante el cual puede negociarse una compensación voluntaria. Si no se llega a un acuerdo, se pueden aplicar, previa autorización del OSD, medidas de retorsión 10 días después. La cuantía de dichas medidas se puede determinar mediante arbitraje ante la OMC y debe ser equivalente al perjuicio económico y la pérdida de beneficio comercial causados. Todas las medidas compensatorias o de retorsión se consideran provisionales, hasta que se cumpla íntegramente la resolución.

Con el fin de evaluar los resultados de las reformas, los Ministros convinieron en la Declaración de 1994 en revisar el ESD dentro de los cuatro años siguientes. Cuando a finales de 1997 se inició el examen del ESD, los Miembros expresaron por lo general su satisfacción con el funcionamiento del sistema<sup>182</sup>, como demuestra

<sup>181</sup> Véanse el párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC y el párrafo 2 del artículo 1 del ESD.

<sup>182</sup> WT/DSB/M/42.

también el elevado nivel de diferencias en la primera década de su existencia (véase el apartado siguiente). Se presentaron pocas propuestas de mejora en las primeras etapas del examen, que al final de 2001 pasó a formar parte de las negociaciones de la Ronda de Negociaciones de Doha. Zimmermann (2006) interpreta la renuencia inicial a proponer modificaciones no sólo como una indicación del buen funcionamiento del ESD, sino también como una expresión de incertidumbre sobre la forma en que el sistema se ocuparía de la solución de diferencias políticamente sensibles, como *CE – Hormonas* y *CE – Banano*.

Las cuestiones relativas al cumplimiento pasaron finalmente a ser un aspecto importante del examen, en particular la cuestión de si la impugnación con éxito de las medidas de aplicación de conformidad con el párrafo 5 del artículo 21 del ESD era un requisito previo para la solicitud por el reclamante de la autorización para adoptar contramedidas (la denominada cuestión de la “secuencia”). En 2002, los Estados Unidos fueron objeto de la decisión sobre retorsión de mayor cuantía de la historia de la OMC cuando se constató que la legislación estadounidense que reemplazaba a la anteriormente aplicable a las empresas de ventas en el extranjero (EVE) no estaba en conformidad con las recomendaciones del OSD<sup>183</sup> y se otorgó a las CE el derecho de imponer restricciones a importaciones procedentes de los Estados Unidos por valor de hasta 4.000 millones de dólares. Las propuestas de los Estados Unidos para reformar el sistema de solución de diferencias empezaron a reflejar cada vez más el hecho de que prosperaba un número creciente de reclamaciones contra los Estados Unidos, sobre todo en la esfera de las medidas comerciales correctivas. Por tanto, los Estados Unidos presentaron propuestas a favor de una mayor flexibilidad y control de los Miembros. Además, anteriormente se habían impugnado determinadas medidas ambientales estadounidenses (*Estados Unidos – Gasolina* y *Estados Unidos – Camarones*), lo que había suscitado la preocupación de diversas ONG ecologistas en los Estados Unidos.<sup>184</sup> Como consecuencia, la OMC también se vio presionada por determinadas ONG en pro de una mayor transparencia con respecto a los procedimientos de solución de diferencias de la OMC. Algunos países en desarrollo siguen oponiéndose a propuestas en ese sentido por temor a que se presione indebidamente a los grupos especiales para que tengan en cuenta preocupaciones distintas de las comerciales. En realidad, en los últimos tiempos el mecanismo de solución de diferencias ha demostrado que permite proteger los derechos de los Miembros a perseguir otros objetivos de política, por ejemplo en las esferas del medio ambiente y la salud, como ilustran los asuntos *Estados Unidos – Camarones (párrafo 5 del artículo 21 – Malasia)* y *CE – Amianto*.

El mecanismo de solución de diferencias de la OMC, con su amplia cobertura de cuestiones de política, su competencia exclusiva y la adopción prácticamente automática de los informes de solución de diferencias, ha sido descrito como el tribunal de derecho internacional más poderoso (Jackson, 2006).<sup>185</sup> Ha sido ampliamente encomiado como una victoria del imperio de la ley sobre la política de poder bilateral. De hecho, con la adopción del ESD, la resolución vinculante y orientada en normas ha reemplazado a muchos de los elementos “diplomáticos” que caracterizaban la solución de diferencias en el GATT, tales como los procedimientos flexibles, el control del procedimiento por las partes (incluida la posibilidad de rechazar resoluciones) y las soluciones de avenencia (en lugar de situaciones de ganador-perdedor), además de la utilización restringida de técnicas jurídicas de interpretación de los tratados. Como es lógico, algunos observadores lamentan la pérdida o debilitamiento de determinados elementos, ya sean sustantivos, como una vinculación más estrecha con el derecho internacional público (véanse las referencias anteriores a la CIJ), o procesales, como las funciones de fiscal dentro de la institución (similares a las del Grupo de los Tres mencionado *supra*). A pesar de que hay un margen evidente para debatir posibles mejoras<sup>186</sup>, el ESD parece haber servido bien a los Miembros durante los primeros 10 años si se tienen en cuenta las más de 300 solicitudes de celebración

<sup>183</sup> WT/DS108/AB/RW.

<sup>184</sup> En el procedimiento sobre el cumplimiento relativo al asunto *Estados Unidos – Camarones (párrafo 5 del artículo 21 – Malasia)* finalmente se determinó que los Estados Unidos podían mantener su medida ambiental en una forma modificada.

<sup>185</sup> Aunque la mayoría de los acuerdos de libre comercio regionales o bilaterales incluyen procedimientos de solución de diferencias que a menudo se desarrollan por etapas similares al ESD de la OMC, sólo en algunos de ellos se ha establecido un sistema institucional comparable. Una excepción notable es el mecanismo de solución de diferencias de la ASEAN, que establece una secretaría independiente dotada de medios para ofrecer apoyo jurídico y un Órgano de Apelación permanente, que sigue muy de cerca el modelo de la OMC (Fink y Molinuevo, 2007).

<sup>186</sup> De hecho, las propuestas presentadas en el marco de las negociaciones sobre el ESD afectan a 25 de los 27 artículos del Entendimiento.

de consultas y los más de 140 informes emitidos, incluso en las nuevas esferas de los servicios y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Petersmann, 1997b). Antes de analizar algunos de los restantes desafíos identificados en obras especializadas, a continuación se presenta un panorama más detallado de características destacadas de la utilización de procedimientos de solución de diferencias en el GATT y la OMC, junto con posibles explicaciones de las tendencias observadas.

## b) Utilización de los procedimientos de solución de diferencias en el GATT y la OMC y resultados

Se ha señalado a menudo que unos cuantos países importantes, especialmente los Estados Unidos y las CE, han sido los principales usuarios del mecanismo de solución de diferencias en el GATT y la OMC. Sin embargo, una novedad más reciente ha sido el recurso creciente de los países en desarrollo a dicho mecanismo, incluso para solucionar diferencias entre ellos. En este apartado se presenta una visión general de las actividades de solución de diferencias en el GATT y la OMC desde el punto de vista de la participación y el contenido de las diferencias, el registro de las soluciones (soluciones mutuamente convenidas, informes distribuidos) y la aplicación de resoluciones/contramedidas.<sup>187</sup> También se citan las obras especializadas que han intentado explicar diversas cuestiones relativas a la utilización de los procedimientos de solución de diferencias del GATT y la OMC, como la decisión de plantear una diferencia, la probabilidad de obtener concesiones en acuerdos previos, la probabilidad de que los reclamantes ganen sus casos, la elevada tasa de cumplimiento y el recurso limitado a la retorsión hasta la fecha.

### i) Participación en las diferencias y objeto de las mismas

Como se ha dicho anteriormente, la actividad de solución de diferencias tuvo sus altos y bajos en el GATT hasta que se disparó en el decenio de 1980. La intensa utilización del sistema prosiguió en el marco de la OMC. Estos cambios en el número de casos son un reflejo de la evolución política del GATT y de las circunstancias económicas más generales. El cuadro 16 indica que el volumen de actividad fue razonablemente elevado durante los 15 primeros años del GATT, hasta que tocó fondo en el decenio de 1960 y los primeros años del decenio de 1970. El acusado descenso de casos planteados por las CE y los países en desarrollo (a pesar del número cada vez mayor de estos últimos) durante ese período y la constante actividad de los Estados Unidos (responsables de 25 de 39 reclamaciones) subrayan el escepticismo de los primeros por lo que respecta a la solución formal de las diferencias y el constante apoyo estadounidense a este sistema.<sup>188</sup> La actividad de solución de diferencias creció fuertemente después de la Ronda de Tokio y se intensificó aún más en los últimos siete años del GATT después del balance a mitad de período de 1988. En la OMC, el número de casos por año ha sido bastante estable, con una disminución reciente de los casos iniciados por los Estados Unidos y las CE, que se compensa con una actividad en aumento de los países en desarrollo como reclamantes. La actividad general se ha multiplicado en la OMC, donde en ni siquiera 10 años se han indicado tantos casos (339) como los iniciados (433) en los 47 años del GATT.

<sup>187</sup> Con respecto a la OMC, el conjunto de datos recopilado por Horn y Mavroidis (2006b) abarca la totalidad de las 311 diferencias iniciadas en el marco de la OMC mediante la presentación oficial de una solicitud de celebración de consultas entre el 1° de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004. Los datos relativos a estas diferencias se han actualizado para incluir las novedades ocurridas hasta febrero de 2006. Dada la duración media de las diferencias (hasta la distribución del informe del Órgano de Apelación) de casi dos años determinada por Horn y Mavroidis (2006a), es probable que las diferencias iniciadas posteriormente aún estén en curso y, por tanto, no pueden tenerse en cuenta en gran parte del análisis que aquí se expone. Para consultar estadísticas descriptivas más actualizadas sobre la solución de diferencias en la OMC (número de reclamaciones iniciadas, Miembros reclamantes y demandados, etc.), véase Leitner y Lester (2006). Véanse también trabajos anteriores, como Park y Panizzon (2002), que sólo recogen estadísticas resumidas. Los conjuntos de datos en que se basan no se hacen públicos, y los métodos de contabilidad (por ejemplo, qué constituye un "caso"), así como ciertos aspectos de categorización (por ejemplo, cómo se caracteriza el contenido de una diferencia), son diferentes. Con respecto a las cuestiones analíticas abordadas en el presente informe (por ejemplo, en relación con los tipos de medidas y los resultados de la solución de diferencias), el informe se ha apoyado en la base de datos, de acceso público y bien documentada, elaborada por Horn y Mavroidis (2006b), que permite al lector reproducir resultados agregados y comprobar cuestiones de clasificación en casos específicos. La metodología también está en consonancia con el análisis de las diferencias en el marco del GATT basado en los datos que se encuentran igualmente a disposición del público en Reinhardt (1996, 2001).

<sup>188</sup> Obviamente, como se indica en el apartado 3 a) *supra*, las negociaciones comerciales, en particular la Ronda Kennedy, también contribuyeron al descenso general de la actividad de solución de diferencias durante ese período, dado que los Miembros abordaban determinadas cuestiones mediante negociaciones en lugar de plantear diferencias.

**Cuadro 16**  
**Número total de diferencias a lo largo del tiempo y por grupo de países**

	GATT					Total GATT 1948-94	Total OMC 1995-2004
	1948-57	1958-67	1968-77	1978-87	1988-94		
EE.UU.	13	10	25	31	37	116	81
CE 15	32	8	4	32	29	105	63
IND	3	13	8	28	26	78	55
PED	9	23	2	41	57	132	139
PMA	1	1	0	0	0	2	1
Todos	58	55	39	132	149	433	339

	OMC										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
EE.UU.	8	17	17	11	10	8	1	4	3	2	81
CE 15	2	7	16	16	6	8	1	4	3	0	63
IND	6	8	7	7	7	3	3	10	2	2	55
PED	14	17	10	8	12	21	19	19	18	1	139
PMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Todos	30	49	50	42	35	40	24	37	26	6	339

*Notas:* La utilización de diferencias diádicas da lugar a más observaciones que solicitudes de celebración de consultas debido a la existencia de pluralidad de reclamaciones. Los casos del GATT resueltos de conformidad con el ESD de la OMC se contabilizan en las columnas correspondientes a ésta. Debido a la evolución de las CE de 6 miembros en 1958 a 15 en 1995, algunos casos figuran como reclamaciones dentro de la UE durante la época del GATT. No se toma en cuenta la adhesión a las CE de 10 nuevos miembros en 2004 y de otros dos miembros en 2007. IND: otros países industrializados, es decir, Australia, el Canadá, Islandia, el Japón, Liechtenstein, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza; PMA: países menos adelantados de acuerdo con la clasificación de las Naciones Unidas; PED: otros Miembros o Partes Contratantes que son países en desarrollo.

*Fuente:* GATT: Reinhardt (1996), actualizado por los autores; OMC: recopilación propia a partir de Horn y Mavroidis (2006b); la información incluye todas las diferencias planteadas entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004 (DS 1-311); en el caso de estas diferencias, la información se ha actualizado con el fin de reflejar el desarrollo de los procedimientos hasta febrero de 2006.

Por término medio, dada su importancia en el comercio internacional, las CE y los Estados Unidos han intervenido en la mayoría de las diferencias tanto en el GATT como en la OMC (cuadro 2; Horn y Mavroidis, 2006b). El Japón participó sobre todo como demandado en el marco del GATT, pero su situación es más equilibrada en la OMC. Entre los países en desarrollo, la Argentina, el Brasil y Chile fueron los que más participaron en diferencias en el marco del GATT y siguen haciéndolo en el marco de la OMC. A lo largo de los primeros 10 años de la OMC, la India, la República de Corea y México se han sumado a sus filas en lo que se refiere a la frecuencia de participación.

Aunque los Estados Unidos siguen siendo el objetivo de las reclamaciones de las CE en aproximadamente el 40 por ciento de los casos, la proporción de las reclamaciones de los Estados Unidos contra las CE en el total de las reclamaciones de los Estados Unidos ha disminuido desde cerca del 60 por ciento en el GATT hasta aproximadamente el 35 por ciento en la OMC. Ambos Miembros presentan proporcionalmente más reclamaciones contra los países en desarrollo que en la época del GATT (en torno al 12 por ciento de las diferencias en el GATT frente al 43 y el 47 por ciento correspondientes a las CE y los Estados Unidos, respectivamente, en la OMC). Sin embargo, Horn y Mavroidis (2006a) observan también que estos dos Miembros han pasado a ser cada vez más objeto de reclamaciones en vez de actuar principalmente como reclamantes, lo que indica el aumento del número de otros países que tratan de defender sus intereses de exportación. De hecho, un nuevo fenómeno a lo largo de los últimos 10 años ha sido el recurso cada vez más frecuente de los países en desarrollo al mecanismo de solución de diferencias. Estos países han planteado más del 40 por ciento de las diferencias en el marco de la OMC, en comparación con el 30 por ciento durante los años del GATT. El 42 por ciento de las reclamaciones de los países en desarrollo en el marco de la OMC se ha dirigido contra otros países en desarrollo, en contraposición a escasamente el 5 por ciento en la época del GATT. A pesar del aumento de los litigios entre ellos, los Estados Unidos

y las CE también siguen siendo objetivos principales para los países en desarrollo, habiéndose planteado 75 diferencias contra los dos mayores participantes a lo largo de los 10 primeros años de la OMC, en comparación con 106 casos durante los 48 años del GATT.

Algunos autores han intentado identificar los factores fundamentales que explican la utilización del sistema de solución de diferencias. Büttler y Hauser (2000) sostienen que la decisión de presentar una reclamación depende de la solidez del mecanismo de aplicación y de la probabilidad de obtener una decisión favorable. Esos dos aspectos quedaron reforzados con el ESD (que eliminó la posibilidad de que los demandados bloquearan el establecimiento de los grupos especiales y la adopción de los informes, e introdujo procedimientos de aplicación perfeccionados), lo que ayuda a explicar el gran impulso de la actividad de solución de diferencias de la OMC en comparación con el GATT. Horn et al. (1999) examinan los países con tendencia a plantear diferencias. Consideran que, si bien las diferencias en la capacidad de actuación jurídica parecen desempeñar cierto papel, las tendencias en esta materia se pueden explicar bastante bien por la diversidad y el valor de las exportaciones. Bown (2005a) señala que, incluso cuando la cuantía de las exportaciones que están en juego está controlada, en una decisión de iniciar una reclamación formal son factores importantes la capacidad de actuación jurídica y de retorsión de un país, así como su relación con el demandado, por ejemplo en virtud de acuerdos preferenciales. Guzman y Simmons (2005) observan que los países en desarrollo presentan reclamaciones de acuerdo con sus intereses comerciales inmediatos, y no se abstienen de plantear una diferencia contra participantes más importantes por temor a represalias. Sin embargo, debido a la falta de recursos, se enfrentan a dificultades para identificar infracciones y formular argumentos y, por tanto, están limitados en su capacidad para iniciar diferencias. Reinhardt (1999) atribuye menos importancia a los recursos jurídicos y a las relaciones de poder internacionales, pero relaciona la probabilidad de plantear una diferencia con la capacidad de los grupos de interés nacionales de un país para presionar al gobierno para que defienda sus intereses de exportación. Resulta interesante que Bown (2005b) considere que el incentivo para entablar un proceso jurídico formal es reducido cuando a las industrias les resulta fácil iniciar una investigación antidumping o en materia de derechos compensatorios que lleve a aplicar medidas comerciales especiales como represalia por una supuesta infracción de las normas por otro país.

El sistema de solución de diferencias de la OMC también ha experimentado una creciente participación de terceros.<sup>189</sup> Muchos observadores consideran que es una novedad positiva, ya que amplía el círculo de Miembros que pueden expresar sus preocupaciones (entre las que figuran intereses "sistémicos") (Layne, 2003). De hecho, Busch y Reinhardt (2006) consideran que la participación de terceros, incluso en la etapa de consultas, repercute en los resultados de la solución de diferencias. Advierten que la participación de terceros aumenta los costos de transacción en que hay que incurrir para llegar a una solución mutuamente convenida y puede disuadir de que se planteen diferencias.

<sup>189</sup> Los terceros son Miembros que simplemente se reservan sus derechos en una diferencia (en contraposición a los correclamantes). Las condiciones de la participación de los terceros dependen del artículo en virtud del cual el reclamante solicita la celebración de consultas con el demandado. "Otras partes" pueden también solicitar su asociación a las consultas con antelación al procedimiento del grupo especial. El artículo 10 del ESD permite que los terceros presenten comunicaciones escritas y orales en la primera ronda del proceso, que deben reproducirse en el informe definitivo. Si se apela contra el informe de un grupo especial, el artículo 17 del ESD concede a esos terceros un acceso similar al procedimiento sustanciado ante el Órgano de Apelación.

**Cuadro 17**  
**Reclamantes y demandados más frecuentes**

	GATT		OMC	
	Reclamante	Demandado	Reclamante	Demandado
Argentina	13	3	10	14
Australia	24	4	7	9
Brasil	19	9	21	13
Canadá	33	23	25	12
Chile	18	3	9	10
CE 15	105	197	63	74
India	6	3	13	18
Japón	8	35	11	13
Corea, Rep. de	1	4	11	12
México	5	3	13	11
Nueva Zelandia	9	2	6	0
Noruega	4	12	1	0
Estados Unidos	116	116	81	92

*Notas:* La utilización de diferencias diádicas da lugar a más observaciones que solicitudes de celebración de consultas debido a la existencia de pluralidad de reclamaciones. Los casos del GATT resueltos de conformidad con el ESD de la OMC se contabilizan en las columnas correspondientes a ésta. Debido a la evolución de las CE de 6 miembros en 1958 a 15 en 1995, algunos casos figuran como reclamaciones dentro de la UE durante la época del GATT. No se toma en cuenta la adhesión a las CE de 10 nuevos miembros en 2004 y de otros dos miembros en 2007.

*Fuente:* GATT: Reinhardt (1996), actualizado por los autores; OMC: recopilación propia a partir de Horn y Mavroidis (2006b); la información incluye todas las diferencias planteadas entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004 (DS 1-311); en el caso de estas diferencias, la información se ha actualizado con el fin de reflejar el desarrollo de los procedimientos hasta febrero de 2006.

**Cuadro 18**  
**¿Quién se dirige contra quién?**

Reclamante		GATT									
		EE.UU.		CE 15		IND		PED		PMA	
		número	porcentaje								
Demandado	EE.UU.	0	0	42	40	28	35,9	43	32,8	2	100
	CE 15	67	57,8	30	28,6	37	47,4	63	48,1	0	0
	IND	34	29,3	21	20	11	14,1	17	13,7	0	0
	PED	15	12,9	12	11,4	2	2,6	8	5,4	0	0
	PMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	116	100	105	100	78	100	131	100	2	100
Reclamante		OMC									
		EE.UU.		CE 15		IND		PED		PMA	
		número	porcentaje								
Demandado	EE.UU.	0	0	26	41,3	26	47,3	40	28,8	0	0
	CE 15	29	35,8	0	0	10	18,2	35	25,2	0	0
	IND	14	17,3	10	15,9	5	9,1	5	3,6	0	0
	PED	38	46,9	27	42,8	14	25,4	59	42,4	1	100
	PMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	81	100	63	100	55	100	139	100	1	100

*Notas:* La utilización de diferencias diádicas da lugar a más observaciones que solicitudes de celebración de consultas debido a la existencia de pluralidad de reclamaciones. Los casos del GATT resueltos de conformidad con el ESD de la OMC se contabilizan en las columnas correspondientes a ésta. Debido a su evolución de 6 miembros en 1958 a 15 en 1995, algunos casos figuran como reclamaciones dentro de la UE durante la época del GATT. No se toma en cuenta la adhesión a las CE de 10 nuevos miembros en 2004 y de otros dos miembros en 2007. IND: otros países industrializados; es decir, Australia, el Canadá, Islandia, el Japón, Liechtenstein, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza; PMA: países menos adelantados de acuerdo con la clasificación de las Naciones Unidas; PED: otros Miembros o Partes Contratantes que son países en desarrollo.

*Fuente:* GATT: Reinhardt (1996), actualizado por los autores; OMC: recopilación propia a partir de Horn y Mavroidis (2006b); la información incluye todas las diferencias planteadas entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004 (DS 1-311); en el caso de estas diferencias, la información se ha actualizado con el fin de reflejar el desarrollo de los procedimientos hasta febrero de 2006.

El cuadro 19 indica que los obstáculos no arancelarios son el tipo de medida contra el que más frecuentemente se reclama (más de la mitad de todas las medidas en el GATT y en torno al 45 por ciento en la OMC, incluidas las reclamaciones relacionadas con medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y obstáculos técnicos al comercio (OTC)). Hudec (1990) confirma que, a medida que se reducían los aranceles, las diferencias relacionadas con éstos revelaron una tendencia constante a la baja, mientras que los procesos relativos a los obstáculos no arancelarios pasaron a ser relativamente más importantes. Combinando las categorías de subvenciones y derechos antidumping/ compensatorios parece notable que aproximadamente una cuarta parte de los casos en el GATT y la OMC se refieran a prácticas comerciales “desleales” o a las medidas adoptadas para contrarrestarlas. Las medidas adoptadas por los Estados Unidos en materia antidumping y de derechos compensatorios son y han sido tradicionalmente un objetivo principal de las diferencias relativas a medidas comerciales correctivas (en comparación, por ejemplo, con el Japón, que hasta hace poco<sup>190</sup> no había sido el objetivo de ninguna diferencia de esa índole). En la época del GATT las CE tuvieron que defender frecuentemente su régimen de subvenciones. En la OMC los países en desarrollo se han ido sumando rápidamente al número de demandados en diferencias sobre medidas comerciales correctivas, sobre todo en lo que se refiere a las medidas antidumping y de salvaguardia, mientras que el panorama es más equilibrado por lo que respecta a otros tipos de medidas comerciales.<sup>191</sup> La mayoría de las diferencias sustanciadas en la OMC atañen a mercancías, y las relativas a los servicios y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio apenas representan el 10 por ciento de las reclamaciones.

**Cuadro 19**  
**Diferencias, por tipos de medidas**

Medidas impugnadas	GATT						Total
	Aranceles	Obstáculos no arancelarios	Subvenciones	Antidumping/ medidas compensatorias	Salvaguardias	Acuerdos comerciales preferenciales	
Número	84	267	54	54	7	47	513
Porcentaje	16	52	11	11	1	9	100

Medidas impugnadas	WTO										Total
	Aranceles	Obstáculos no arancelarios	Subvenciones	Antidumping/ medidas compensatorias	Salvaguardias	Acuerdos comerciales preferenciales	MSF	OTC	PI	Servicios	
Número	64	163	43	79	37	10	30	33	25	21	505
Porcentaje	13	32	9	16	7	2	6	7	5	4	100

*Notas:* La utilización de diferencias diádicas da lugar a más observaciones que número de reclamaciones bilaterales y solicitudes de celebración de consultas debido a la existencia de pluralidad de medidas impugnadas. Los casos del GATT resueltos de conformidad con el ESD de la OMC se contabilizan en las columnas correspondientes a ésta. Las diferencias sustanciadas en el GATT relativas a acuerdos comerciales preferenciales (ACP) representan un límite inferior debido a la inexistencia de datos o a una clasificación prudente, pero incluyen las diferencias relacionadas con la Comunidad Económica Europea (CEE). El cómputo del GATT no individualiza las medidas en el marco de los Códigos plurilaterales, por ejemplo el Acuerdo OTC de la Ronda de Tokio, ya que todas las diferencias pertinentes se referían también a disposiciones del GATT. Las cargas monetarias internas, como los impuestos discriminatorios, se clasifican como obstáculos no arancelarios, no como aranceles.

*Fuente:* GATT: Reinhardt (1996), actualizado por los autores, Reinhardt (2001) y recopilación propia; OMC: recopilación propia a partir de Horn y Mavroidis (2006b); la información incluye todas las diferencias planteadas entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004 (DS 1-311); en el caso de estas diferencias, la información se ha actualizado con el fin de reflejar el desarrollo de los procedimientos hasta febrero de 2006.

En el caso de la OMC, se dispone de datos sobre la clasificación del SA de las categorías de productos que son objeto de diferencias. Como demuestra el gráfico 9, con mucho el número mayor de diferencias se plantea en la esfera de la agricultura<sup>192</sup>, seguida de los metales comunes (sección XV), vehículos

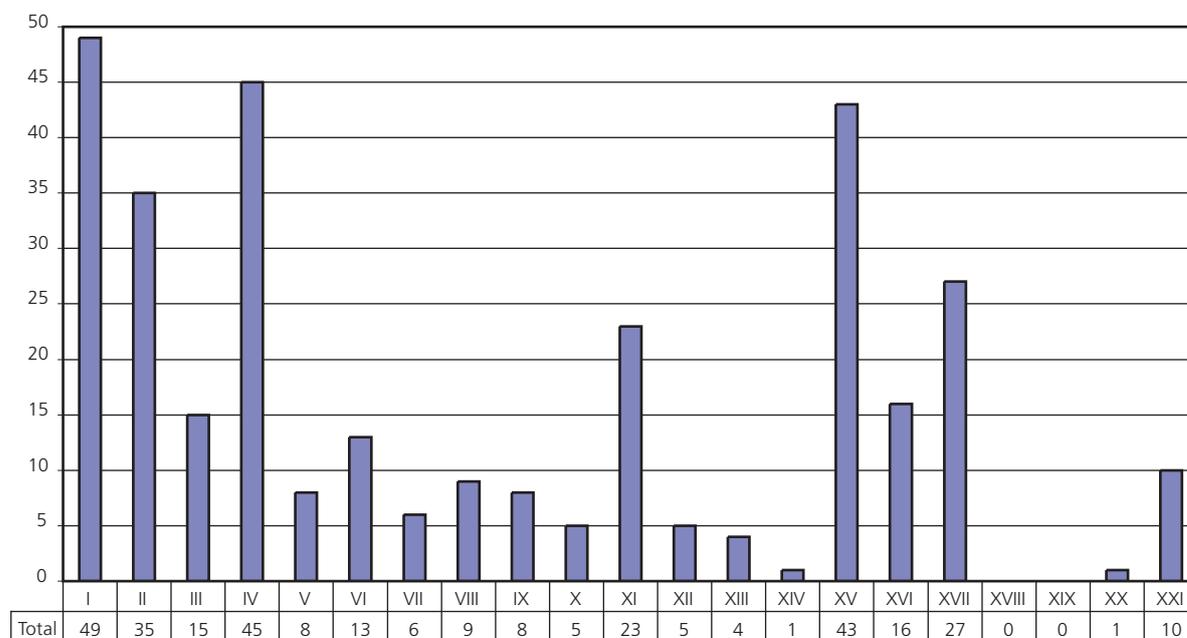
<sup>190</sup> En 2006 se estableció un Grupo Especial en el asunto *Japón - Derechos compensatorios sobre memorias dinámicas de acceso aleatorio procedentes de Corea* (WT/DS336).

<sup>191</sup> Véanse, por ejemplo, Park y Panizzon (2002): 233, cuadro 6, así como Hudec (1990): 340, cuadro 11.38.

<sup>192</sup> En el marco de la OMC los productos agrícolas se definen como los contenidos en las secciones I-IV, excepto el pescado y los productos de pescado, y determinados productos de las secciones VI, VIII y XI; véase el Anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura.

y equipo de transporte (sección XVII), textiles y vestido (sección XI) y maquinaria (sección XVI). Las secciones I a IV (productos agrícolas salvo el pescado) representan por sí solas el 45 por ciento de las diferencias. En términos generales, esto es coherente con el GATT, donde aproximadamente la mitad eran casos relacionados con la agricultura (con la excepción del decenio de 1950, en el que los productos agrícolas estaban protegidos por contingentes a efectos de balanza de pagos).<sup>193</sup>

**Gráfico 9**  
**Diferencias en la OMC, por tipos de productos**



*Notas:* La utilización de diferencias diádicas da lugar a más observaciones que solicitudes de celebración de consultas debido a la existencia de pluralidad de reclamaciones. Productos clasificados por capítulos del SA y resumidos en las secciones I-XXI del SA como sigue: I - animales vivos y productos del reino animal; II - productos del reino vegetal; III - grasas y aceites animales o vegetales; IV - productos de las industrias alimentarias; V - productos minerales; VI - productos de las industrias químicas; VII - plástico y caucho; VIII - pieles y cueros; IX - madera y manufacturas de madera; X - productos procedentes de pastas de madera; XI - materias textiles y sus manufacturas; XII - calzado, sombreros; XIII - manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto; XIV - perlas, piedras y metales preciosos y semipreciosos; XV - metales comunes y manufacturas de estos metales; XVI - máquinas y aparatos; XVII - material de transporte; XVIII - instrumentos de medida y musicales; XIX - armas y municiones; XX - productos diversos; XXI - objetos de arte.

*Fuente:* Recopilación propia a partir de Horn y Mavroidis (2006b); la información incluye todas las diferencias planteadas entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004 (DS 1-311); en el caso de estas diferencias, la información se ha actualizado con el fin de reflejar el desarrollo de los procedimientos hasta febrero de 2006.

## ii) Resultados de la solución de diferencias

En lo que respecta a los resultados de la solución de diferencias, el cuadro 20 confirma varias mejoras desde el GATT a la OMC. Como consecuencia de la norma del consenso positivo en el marco del GATT, se establecieron grupos especiales en menos del 45 por ciento de las reclamaciones presentadas. De las 189 reclamaciones que alcanzaron la etapa del grupo especial, otro 20 por ciento se abandonó o se resolvió de mutuo acuerdo sin notificación oficial. Por último, más de una cuarta parte de los 151 casos en que se emitieron informes no fueron adoptados. En total, sólo el 25 por ciento de las reclamaciones iniciales concluyó con la adopción de informes de grupos especiales. Esto se compara con el 62 por ciento de las reclamaciones ante la OMC (con exclusión de las diferencias que se encuentran en curso) para las que se ha emitido un informe que ha resultado ser “decisivo”<sup>194</sup> y con otro 28 por ciento de reclamaciones resueltas de acuerdo con las normas. El 70 por ciento de los casos en que se emite un informe de un grupo especial y que no se resuelven de mutuo acuerdo o se encuentran en curso son objeto de

<sup>193</sup> Véase Hudec (1990): 327, cuadro 11.28.

<sup>194</sup> A los efectos estadísticos que nos ocupan, la expresión “el informe del Grupo Especial/Órgano de Apelación es decisivo” significa: i) que la resolución fue favorable al demandado; ii) que fue favorable al reclamante y el demandado cumple; o iii) que fue favorable al reclamante y el cumplimiento no fue inmediato, pero el reclamante decidió no llevar adelante el asunto.

apelación. Bütler y Hauser (2000) explican que esta elevada proporción se debe a razones imperiosas del gobierno perdedor para apelar. En primer lugar, existe al menos una pequeña posibilidad de que sean revocadas las constataciones de un grupo especial, aunque sólo sea parcialmente; en segundo lugar, es probable que el gobierno perdedor esté presionado por los grupos de interés nacionales para que apele; y, por último, durante el proceso de apelación se gana un poco más de tiempo durante el cual se puede mantener la medida infractora.

De hecho, tanto en el GATT (82 por ciento) como en la OMC (88 por ciento), se ha dado la razón a los reclamantes en la mayoría de los casos (contabilizando los que concluyeron con la adopción de un informe de un grupo especial y una resolución “decisiva”, respectivamente). Más de una tercera parte de los casos concluidos en la OMC se han resuelto de mutuo acuerdo, algunos de ellos (en torno al 10 por ciento del total) sin que se notifiquen a la totalidad de los Miembros detalles de un acuerdo bilateral.<sup>195</sup> En varios de esos casos simplemente hubo desistimiento. Davey (2005a) plantea la pregunta de si se suprimió o no la medida impugnada y, en caso negativo, qué medida, del demandado, si se adoptó alguna, propició que se desistiera del caso. Bütler y Hauser (2000) demuestran que las soluciones bilaterales son más probables en las etapas iniciales del procedimiento. Cuanto más tarde se llegue a una solución mutuamente convenida, más probabilidad hay de que se parezca a la resolución prevista. Busch y Reinhardt (2000), así como Guzman (2002), señalan que el gobierno reclamante puede preferir comparecer ante un grupo especial porque el daño político de ceder a la presión exterior no puede ser compensado con los beneficios que cabe esperar de una solución negociada. Asimismo, los políticos del país demandado, en caso de que se pierda el caso, pueden culpar a la OMC de la necesidad de suprimir la medida impugnada y sufrir menos daños políticos que si hubieran aceptado un acuerdo de compromiso. Este efecto de selección ayuda también a explicar el elevado índice de “victoria” de los reclamantes.<sup>196</sup> Guzman y Simmons (2002) explican además que la naturaleza de la cuestión en litigio influye en la probabilidad de que se pueda solucionar en la etapa de consultas. Cuando el objeto de la diferencia tiene el carácter de todo o nada y deja escaso margen para soluciones intermedias (como una medida sanitaria), hay muchas menos posibilidades de lograr una solución de avenencia que cuando se trata de variables “continuas”, como los niveles arancelarios.<sup>197</sup> A pesar de la proporción relativamente alta de soluciones mutuamente convenidas, Holmes et al. (2003) y Reinhardt (2001) no encuentran pruebas de que los Miembros más débiles, especialmente los países en desarrollo, estén sometidos a presiones sistemáticas para solucionar bilateralmente las diferencias en lugar de llevar sus casos a su culminación. Por el contrario, Busch y Reinhardt (2000 y 2003) sostienen que las soluciones en una fase temprana ofrecen la máxima probabilidad de obtener plenas concesiones del demandado, pero que los países en desarrollo lo han logrado menos veces.<sup>198</sup>

<sup>195</sup> Hoekman y Mavroidis (2000) sostienen que incluso las notificaciones recibidas de conformidad con el párrafo 6 del artículo 3 del ESD a menudo no permiten determinar si se ha cumplido esa disposición (que estipula que toda solución mutuamente convenida debe ser compatible con los acuerdos abarcados).

<sup>196</sup> La explicación de Guzman (2002) es que, a diferencia de lo que ocurre en los procesos internos, los beneficios relativos de las partes en litigio son políticos y no simétricos, es decir, no constituyen una suma de resultado cero. Esto puede deberse a varias razones: los grupos de interés afectados del país demandado pueden ser más poderosos que sus contrapartes del país reclamante o, después de perder un caso, se puede infligir un daño mayor a la reputación del reclamante (se puede considerar que plantea demandas “infundadas”) que al demandado (que sufre poca pérdida de reputación siempre que finalmente se suprima la medida).

<sup>197</sup> Cuando los Miembros de la OMC negocian una solución bilateral normalmente se centran en la medida específica en litigio. Según los autores, sería posible, por supuesto, hacer de una cuestión “compacta” (como un reglamento de seguridad) algo más “continuo” mediante pagos complementarios o vinculándola con otra cuestión de política. Como corolario, los autores consideran que las democracias tienen menos probabilidades que los regímenes autocráticos de negociar estos acuerdos más complicados (y, por tanto, tienen más probabilidades de recurrir al proceso completo de un grupo especial sobre cuestiones “discontinuas”), puesto que están más preocupadas por los intereses de otros grupos internos, quienes podrían oponerse a la estrategia de tal vinculación.

<sup>198</sup> Recordemos que, en virtud del párrafo 7 del artículo 3 y el artículo 11 del ESD, la solución bilateral siempre es posible, es decir, también cuando el caso ha avanzado hasta la etapa de un grupo especial o cuando se ha emitido un informe.

**Cuadro 20**  
**Resultados de la solución de diferencias y orientación de las resoluciones**

GATT		OMC	
		Reclamación en curso	122
		consultas en curso	106
		Grupo Especial en actividad	16
Desestimiento del caso durante la etapa del Grupo Especial	38	Resuelta mediante solución mutuamente convenida (notificada)	55
		en la etapa de consultas	28
		en la etapa del Grupo Especial	21
		en una etapa posterior al informe	6
Resuelta mediante solución mutuamente convenida (no notificada) o sin establecimiento de un grupo especial	244	Resuelta mediante solución mutuamente convenida (no notificada)	23
		en la etapa de consultas	12
		en la etapa del Grupo Especial	11
		Resuelta por razones procesales	4
		Resuelta mediante arbitraje de conformidad con el artículo 25	1
Informe no adoptado	42		
Informe adoptado	109	El informe del Grupo Especial/ Órgano de Apelación es decisivo	134
	favorable al demandado 20	favorable al demandado	16
	favorable al reclamante 89	favorable al reclamante	118
Reclamaciones notificadas	433	Reclamaciones notificadas	339

*Notas:* La utilización de diferencias diádicas da lugar a más observaciones que solicitudes de celebración de consultas debido a la existencia de pluralidad de reclamaciones. GATT: los casos del GATT resueltos de conformidad con el ESD de la OMC se contabilizan en la columna correspondiente a ésta. OMC: la fecha límite para las diferencias en curso es febrero de 2006. El número de observaciones correspondientes a "El informe del Grupo Especial/Órgano de Apelación es decisivo" (134) es inferior al número de informes adoptados (141), ya que en seis casos hubo soluciones mutuamente convenidas con posterioridad al informe y en un caso se convino en un arbitraje de conformidad con el artículo 25.

*Fuente:* GATT: Reinhardt (1996), actualizado por los autores y recopilación propia; OMC: recopilación propia a partir de Horn y Mavroidis (2006b); la información incluye todas las diferencias planteadas entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004 (DS 1-311); en el caso de estas diferencias, la información se ha actualizado con el fin de reflejar el desarrollo de los procedimientos hasta febrero de 2006.

En última instancia, sólo se puede considerar que una reclamación ha tenido éxito si induce al Miembro infractor a cumplir sus obligaciones. El reclamante logra el resultado más claramente favorable cuando se suprime la medida en litigio, que es lo que aparentemente ha sucedido en al menos 66 de los 121 casos concluidos en la OMC (cuadro 21). Analizando empíricamente una amplia serie de resultados de solución de diferencias en el GATT y la OMC, Bown (2004a) constata que los posibles costos de la retorsión, y por tanto la consideración del poder del demandante, influyen en la decisión de cumplir de un Miembro más que las preocupaciones por su reputación. No obstante, las estadísticas del cuadro 21 pueden ocultar el hecho de que un Miembro perdedor puede modificar hasta cierto punto la medida infractora o sustituirla por una nueva política que puede plantear por sí misma problemas de compatibilidad con las normas de la OMC. Reif y Florestal (1998) señalan el problema que plantea la definición de la naturaleza exacta de la obligación de la parte perdedora, dado que las conclusiones se limitan en su mayor parte a recomendaciones de que la medida impugnada se ponga en conformidad con las normas, sin sugerir la forma en que debe hacerse. Davey (2005a) considera que el recurso cada vez mayor a grupos especiales

sobre el cumplimiento de conformidad con el párrafo 5 del artículo 21 del ESD<sup>199</sup> (muchos de los cuales están activos) es un indicio del problema que plantean las medidas modificadas o de sustitución. El autor encuentra pruebas de lo primero especialmente en asuntos relativos a MSF y de lo segundo en los casos antidumping y en materia de derechos compensatorios.

En el cuadro 21 puede observarse también que sólo aproximadamente el 20 por ciento de los casos finalizados dan lugar a amenazas de retorsión, y que sólo en la mitad de esos casos se han impuesto medidas de esa naturaleza. Otro 10 por ciento de los casos finalizados están “desaparecidos”, en el sentido de que no se ha solicitado la adopción de contramedidas pese a la inexistencia de una solución “positiva” confirmada para el reclamante. Bown (2004b) previene contra la idea de considerar el escaso número de contramedidas como una señal de falta de efectividad. Por el contrario, el autor señala que las preocupaciones en cuanto a la retorsión influyen, en primer lugar, en las decisiones de los gobiernos acerca de si protegen una rama de producción nacional mediante medidas “ilegales” y se enfrentan a una reclamación formal o lo hacen “legalmente” mediante salvaguardias, proporcionando al mismo tiempo una compensación.

**Cuadro 21**  
**Historial de cumplimiento en las diferencias sustanciadas en la OMC**

Informes adoptados, de los cuales:		141
Aplicación (plazo prudencial) en curso (excluida la secuencia)		20
Favorables al demandado, es decir, diferencias resueltas oficialmente		14
Soluciones mutuamente convenidas (antes de que se soliciten contramedidas)		3
Cumplimiento próximo		68
	cumplimiento indiscutido	66
	antes de que se soliciten contramedidas, Grupo Especial establecido de conformidad con el párrafo 5 del artículo 21 favorable al demandado	2
Contramedidas solicitadas		25
	después de que se soliciten contramedidas, solución mutuamente convenida	3
	después de que se soliciten contramedidas, Grupo Especial establecido de conformidad con el párrafo 5 del artículo 21 favorable al demandado	1
	sin actividad o en suspenso	4
	n/d	1
	de conformidad con el artículo 25	1
	secuencia, es decir, pendientes	2
	impuestas	13
“Casos desaparecidos”: cumplimiento no próximo, no hay soluciones mutuamente convenidas, no están en curso y tampoco se han solicitado contramedidas		11

*Notas:* La utilización de diferencias diádicas da lugar a más observaciones que solicitudes de celebración de consultas debido a la existencia de pluralidad de reclamaciones. La fecha límite para las diferencias en curso es febrero de 2006. El número de informes adoptados (141) es superior al número de observaciones correspondientes a “el informe del Grupo Especial/Órgano de Apelación es decisivo” (134) en el cuadro 20, ya que incluye seis casos en que hubo soluciones mutuamente convenidas con posterioridad al informe y un caso en que se convino en un arbitraje de conformidad con el artículo 25.

*Fuente:* Recopilación propia a partir de Horn y Mavroidis (2006b); la información incluye todas las diferencias planteadas entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de julio de 2004 (DS 1-311); en el caso de estas diferencias, la información se ha actualizado con el fin de reflejar el desarrollo de los procedimientos hasta febrero de 2006.

<sup>199</sup> El párrafo 5 del artículo 21 del ESD prevé que, en caso de desacuerdo en cuanto a la existencia de medidas destinadas a cumplir las recomendaciones y resoluciones de un grupo especial o del Órgano de Apelación o a la compatibilidad de dichas medidas con un acuerdo abarcado, se puede recurrir a un grupo especial – siempre que sea posible, el que haya entendido inicialmente en el asunto – para que resuelva esa diferencia.

Para evaluar el éxito del mecanismo de solución de diferencias hay que tener en cuenta también el tiempo que se necesita desde el punto de vista del demandante para obtener resultados satisfactorios, habida cuenta de que cualquier medida infractora puede estar vigente al menos el tiempo que dure el procedimiento. Horn y Mavroidis (2006a) han calculado un promedio de algo menos de dos años (23 meses) desde la fecha de la solicitud de celebración de consultas hasta la fecha de distribución de un informe del Órgano de Apelación.<sup>200</sup> Este promedio es mayor que la suma de los plazos legalmente prescritos (15 meses). Los autores conjeturan que las demoras pueden depender de la complejidad de la diferencia (medida por el número de artículos invocados), los perjuicios en juego (según las alegaciones del demandado) y la capacidad de litigación de las partes (medida por su nivel de desarrollo). También pueden producirse demoras simplemente porque las partes acuerdan suspender el procedimiento.

### c) Resultados del mecanismo de solución de diferencias de la OMC y desafíos examinados en las publicaciones especializadas

Este apartado ofrece una visión general de las publicaciones académicas sobre el tema y no pretende describir la totalidad de las diversas propuestas presentadas en el curso de las actuales negociaciones sobre el examen del ESD en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo. Los principales temas examinados en esas negociaciones son la secuencia, el reenvío, las cuestiones posteriores a la retorsión, la transparencia, la ampliación de los derechos de terceros y la mejora de la participación de los países en desarrollo.

Como se anunciaba en el apartado 3 a), los estudiosos coinciden mayoritariamente en que tras 12 años de funcionamiento el mecanismo de solución de diferencias de la OMC funciona bien.<sup>201</sup> Sin embargo, definir y evaluar el éxito del mecanismo de solución de diferencias no es algo tan simple como pueda parecer. Según el artículo 3 del ESD, el objetivo del sistema de solución de diferencias de la OMC es aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio y preservar los derechos y obligaciones negociados inicialmente entre sus Miembros. Para evaluar el cumplimiento de los objetivos del ESD normalmente se hace referencia a los resultados del sistema y a su nivel de actividad, como se expone en la sección anterior.<sup>202</sup> No obstante, estos criterios distan mucho de ser inequívocos. Para algunos, el número de diferencias es una señal de éxito (después de todo, los países utilizan el sistema), para otros es una indicación de un descontento creciente con la ambigüedad de las normas que rigen el comercio mundial (Reinhardt, 1999). Asimismo, algunos consideran que un procedimiento contencioso dilatado equivale a atonía burocrática, y otros opinan que es una señal de que existen las debidas garantías procesales (Iida, 2004). A juicio de algunos, la frecuencia de la adopción de medidas de retorsión es una prueba de que el sistema funciona, pero otros consideran que es una tendencia preocupante (Schwartz y Sykes, 2002). En el mismo sentido, un elevado nivel de soluciones mutuamente convenidas puede ser una tendencia positiva o una señal de políticas de poder y acuerdos que pueden ser perjudiciales para los que están al margen (Busch, 2000). Lo que todos estos criterios tienen en común es que sólo se tienen en cuenta las diferencias realmente iniciadas, mientras que el hecho de que algunos asuntos no se planteen nunca puede ser una consecuencia de la forma en que el sistema de solución de diferencias está concebido. Por tanto, el número de “casos desaparecidos” podría ser una indicación de fracaso (Bown y Hoekman, 2005), pero es casi imposible medirlo.<sup>203</sup>

<sup>200</sup> Si se suman los promedios de los plazos prudenciales durante los cuales ha de procederse a la aplicación y el tiempo necesario para que se elabore un informe de un grupo especial sobre el cumplimiento y del Órgano de Apelación a ese mismo respecto, la duración del proceso total desde la solicitud de celebración de consultas puede durar más de tres años y medio.

<sup>201</sup> Véase, a título ilustrativo, Davey (2005b).

<sup>202</sup> Véase, por ejemplo, Jackson (2005). Para un análisis de otros posibles indicadores de la eficacia del ESD, que son más difíciles de medir, véase, por ejemplo, Iida (2004).

<sup>203</sup> La expresión “casos desaparecidos” en este contexto hace referencia a un fenómeno distinto del referido en el cuadro 20. Aquí “casos desaparecidos” se refiere a la posibilidad de que algunos casos nunca se planteen ante el OSD, mientras que, *supra*, la expresión detona resultados inexplicables de diferencias. En las publicaciones especializadas, la expresión “casos desaparecidos” también se utiliza en ambos contextos.

En vista de estos problemas, cualquier evaluación del éxito y de los desafíos restantes del sistema de solución de diferencias de la OMC será por necesidad menos que perfecta. A los efectos de este apartado, se sigue el enfoque de Jackson (2005) y otros, quienes han comparado principalmente el sistema de solución de diferencias de la OMC con las prácticas del GATT y con tribunales internacionales similares. Desde el punto de vista cualitativo, se ha dicho que los procedimientos de solución de diferencias de la OMC están comparativamente bien definidos y funcionan sin dificultades. Hay una gran diversidad de países que recurren al sistema. Se acepta la autoridad del OSD, y sus recomendaciones por lo general se cumplen. El mecanismo de observancia es poderoso por su capacidad de dictar resoluciones vinculantes, por el cuasiautomatismo existente en la adopción de los informes y, especialmente, por su capacidad de exigir el cumplimiento de decisiones contra los Miembros que incurren en incumplimiento, y ha creado en otras organizaciones internacionales lo que Jackson denomina "envidia de las sanciones" (Jackson citado en Charnovitz: 2001: 792). De modo análogo, algunos de los desafíos identificados en las publicaciones especializadas pueden clasificarse como cuestiones de participación, de resolución y de aplicación de las resoluciones.

### *i) Cuestiones de participación*

Como se ha indicado en la sección anterior, son muchos los países que recurren al mecanismo de solución de diferencias. Sin embargo, las estadísticas ponen de manifiesto la ausencia de los Miembros más pobres de la OMC, que no participan ni como reclamantes ni como terceros interesados (aunque tampoco como demandados). Las estadísticas descriptivas que figuran *supra* revelan que la participación del grupo de países en desarrollo ha aumentado en el marco de la OMC en comparación con el GATT. En los 47 años de existencia del GATT, 30 países en desarrollo presentaron un total de 132 reclamaciones, lo que equivale a un promedio de aproximadamente tres casos al año. En comparación, durante los 10 primeros años de la OMC, 31 países en desarrollo han iniciado 139 casos, lo que se traduce en un promedio anual de 14 reclamaciones de países en desarrollo.<sup>204</sup> No obstante, el 57 por ciento de las reclamaciones de los países en desarrollo y el 42 por ciento de la participación en calidad de terceros corresponde a los países en desarrollo más activos, a saber, la Argentina, el Brasil, Chile, la India, México y Corea del Sur, así como China y el Taipei Chino desde 2001 (Horn y Mavroidis, 2006a). Esto significa que más de 80 países en desarrollo Miembros litigan en contadas ocasiones, si es que lo hacen alguna vez. Como se muestra en el cuadro 16, la participación de los países menos adelantados en el mecanismo de solución de diferencias es prácticamente inexistente.<sup>205</sup>

Por tanto, sigue habiendo cierta preocupación de que el mecanismo de solución de diferencias de la OMC esté sistemáticamente sesgado en contra de los países en desarrollo. Normalmente se destacan dos explicaciones de la posible posición de desventaja de los países "pequeños" económicamente más débiles (Anderson, 2002; Mavroidis, 2000; Pauwelyn 2000). En primer lugar, se ha aducido que los países pequeños carecen del poder de retorsión necesario para hacer cumplir resoluciones dictadas a su favor. Anticipándose a la inutilidad de sus esfuerzos para obligar a cumplir a países económicamente poderosos, los países pequeños se abstienen, de entrada, de participar en procedimientos contenciosos costosos o se deciden directamente por otras opciones para proteger sus intereses (por ejemplo, a través de medidas comerciales correctivas o restricciones por motivos de balanza de pagos). Estas consideraciones (y posibles vías de reforma) se examinan con detalle en el apartado iii) *infra*, que trata las cuestiones de aplicación y observancia.

En segundo lugar, se ha dicho que la escasez de recursos impide a los países pobres obtener información para respaldar su argumentación, adoptar las medidas necesarias para iniciar una diferencia y exponer adecuadamente sus argumentos. Hoekman y Mavroidis (2000) sostienen que los países pequeños tienen que incurrir en más gastos para obtener la información pertinente, puesto que no existen mecanismos

<sup>204</sup> Ciento treinta y nueve de 339 reclamaciones representan aproximadamente el 40 por ciento de las reclamaciones presentadas. Además, los países en desarrollo Miembros actúan en calidad de terceros en al menos el 49 por ciento de las diferencias sustanciadas en la OMC (Horn y Mavroidis, 2006a).

<sup>205</sup> Los PMA representan aproximadamente una cuota del 0,8 por ciento del comercio mundial (valor de las exportaciones de mercancías en 2005) y sólo han presentado una reclamación en la OMC (lo que equivale al 0,3 por ciento de las reclamaciones). Además, los PMA sólo han intervenido en calidad de terceros en el 1,5 por ciento de las diferencias. Véase también Shaffer (2005).

nacionales ni grupos privados capacitados para controlar las prácticas comerciales extranjeras. Una vez detectada una infracción de otro país, es muy posible que muchos países en desarrollo y menos adelantados sólo tengan a su disposición un número limitado de expertos jurídicos para plantear o defender su caso, lo que los obliga a recurrir a (costosos) expertos externos. Horn y Mavroidis (1999) ponen de relieve las desventajas de capacidad de actuación jurídica que pueden ser más acusadas para los países más pobres, sobre todo en relación con las reclamaciones no basadas en una infracción, la vigilancia y la aplicación de las resoluciones.

Hoekman y Mavroidis (2000) subrayan la función de “vigilancia”, término que utilizan indistintamente para la transparencia. La creación del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) fue un avance importante. Aunque los exámenes de las políticas comerciales de los Miembros se realizan de forma más sistemática, no incluyen propuestas para la eliminación de obstáculos comerciales, como ocurría con los informes del Grupo de los Tres a principios del decenio de 1970. Además, en el inciso i) del párrafo A del Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC se dice explícitamente que el MEPC no tiene “por finalidad servir de base ni para hacer cumplir obligaciones específicas ... ni para los procedimientos de solución de diferencias”, es decir, que la Secretaría no está concebida para cumplir la función de un fiscal general, y los informes no se pueden utilizar como prueba contra el Miembro que es objeto de examen. Hoekman y Mavroidis (2000) critican que el procedimiento del MEPC sea demasiado infrecuente y que se necesiten exámenes periódicos de una muestra representativa de empresas dedicadas a la importación y exportación y de asociaciones de consumidores y de la industria para evaluar la repercusión de las políticas comerciales de un país en los mercados de exportación (y los internos). A tal efecto, Bown y Hoekman (2005) abogan por asociaciones entre los sectores público y privado (entre los gobiernos de los países en desarrollo y las empresas privadas, las ONG y/o los grupos de consumidores) para aumentar la sensibilización y ofrecer asistencia jurídica.<sup>206</sup> Los autores formulan otras propuestas para facilitar la participación de los Miembros de la OMC en las actividades de solución de diferencias, entre ellas la de proporcionar ayuda financiera directa para litigar, el aumento de la vigilancia a cargo de la Secretaría de la OMC y la creación de capacidad.

Una iniciativa importante destinada a ayudar a los países en desarrollo en las actividades de solución de diferencias ha sido el Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC, creado en 2001 (Van der Borgh, 1999). El ESD también contiene procedimientos y plazos especiales que tienen por objeto mitigar la carga que supone para los países en desarrollo participar en una diferencia.<sup>207</sup> Los países en desarrollo también tienen derecho a recibir asistencia jurídica de la Secretaría de la OMC y otro trato especial y diferenciado en relación con la solución de diferencias conforme a lo establecido en determinados acuerdos (Footer, 2001). Nordstrom (2005) y Nordstrom y Shaffer (2007), aunque reconocen la importancia de la asistencia jurídica, ponen de relieve las limitaciones de la Secretaría de la OMC para prestar asistencia en el marco de su actual mandato por razones de imparcialidad, y proponen, como vía alternativa, la introducción de procedimientos de solución de diferencias más sencillos y menos costosos para las “reclamaciones de menor cuantía”. Algunos autores (por ejemplo, Hoekman y Mavroidis, 2000) también han vuelto a plantear en alguna ocasión la propuesta de la época anterior a la Ronda de Tokio de crear un “fiscal federal” o “fiscal general” en la Secretaría de la OMC para los países en desarrollo.<sup>208</sup>

<sup>206</sup> Véase Shaffer (2003a; 2006), que ofrece un panorama detallado de la cuestión de las asociaciones entre los sectores público y privado en el marco de la OMC y los desafíos que afrontan los países en desarrollo al establecer esos mecanismos.

<sup>207</sup> Véanse el párrafo 12 del artículo 3, el párrafo 10 del artículo 4, el párrafo 10 del artículo 8, los párrafos 10 y 11 del artículo 12, los párrafos 2, 7 y 8 del artículo 21 y el párrafo 2 del artículo 27 del ESD. En el párrafo 12 del artículo 3 se hace referencia también al procedimiento especial convenido en 1966. Véase IBDD S14/20-22 (1966).

<sup>208</sup> Hay precedentes de actuación de una burocracia internacional independiente como fiscal. De conformidad con el artículo 226 del Tratado de Roma de 1957 constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea puede adoptar por propia iniciativa medidas contra los Estados miembros que incumplen sus obligaciones. Una vez recibidas las observaciones del Estado miembro de que se trate, emite un “dictamen motivado”. Si el Estado miembro no se atiene a lo dispuesto en ese dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

## ii) Cuestiones de resolución

Los grupos especiales y el Órgano de Apelación han creado una importante jurisprudencia de la OMC que garantiza en la mayor medida posible su coherencia interna. No obstante, en las publicaciones especializadas se les ha criticado a veces por crear derecho en lugar de aplicarlo al interpretar las normas de la OMC. El argumento es que el “activismo judicial” puede dar lugar a una grave usurpación de la soberanía de los Miembros. Junto a esta crítica, los estudiosos de la OMC también han planteado la preocupación de que el sistema se ha vuelto demasiado rígido, demasiado “judicializado”, con el transcurso de los años. Se afirma que un exceso de rigidez impide al OSD enfrentarse a situaciones imprevistas y a nuevos acontecimientos. Por último, algunos han señalado que la falta de transparencia del procedimiento socava la legitimidad de las resoluciones. Las cuestiones jurídicas de esa índole difícilmente se pueden evaluar empíricamente. Reflejan diferencias conceptuales entre los estudiosos de la OMC en torno a lo que debería ser la función de solución de diferencias.

### El mandato de los órganos de solución de diferencias

De conformidad con el párrafo 1) del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: “Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”. Los grupos especiales de solución de diferencias y el Órgano de Apelación han sido acusados en varias ocasiones de ir más allá de su mandato al interpretar las normas de la OMC aumentando las obligaciones de los Miembros o limitando sus derechos, en lugar de reducirse a aclarar el ámbito de las disposiciones (Davey, 2001). Se ha afirmado que esa práctica puede obrar en menoscabo de la soberanía de los Miembros de la OMC y repercutir en el derecho que éstos tienen a procurar objetivos legítimos de política nacional (Essermann y Howse, 2003). Curiosamente, las primeras críticas las hicieron los ecologistas después de las diferencias *Estados Unidos - Atún* y *Estados Unidos - Camarones*, pero de alguna manera esas críticas se acallaron cuando las resoluciones dictadas en las diferencias *CE - Amianto* y *Estados Unidos - Camarones (párrafo 5 del artículo 21 - Malasia)* demostraron la deferencia de la solución de diferencias de la OMC a las políticas nacionales en materia de medio ambiente y salud (Petersmann, 1997b). Más recientemente, los grupos especiales y el Órgano de Apelación han sido criticados por determinadas resoluciones sobre medidas comerciales correctivas, supuestamente por no haber tenido en cuenta la norma de examen establecida en el párrafo 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.<sup>209</sup> Otros han criticado la jurisprudencia de la OMC por “quedarse corta” excediéndose en su deferencia a las medidas adoptadas por los Miembros de la OMC (por ejemplo, McRae, 2004).

Estos debates pusieron de relieve la cuestión fundamental para el sistema de solución de diferencias de la OMC: cómo hacer frente a la existencia de ambigüedad y lagunas constructivas en los textos de los tratados. Como se señaló *supra*, los órganos decisorios están encargados de interpretar los textos de los tratados en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.<sup>210</sup> Además, el Órgano de Apelación ha señalado, basándose en el artículo 31 de la Convención de Viena, que la interpretación de los tratados no puede hacerse aislándolos clínicamente del derecho internacional público.<sup>211</sup> Pauwelyn (2001) reconoce que la interpretación (incluso en el sentido relativamente estricto referido en los artículos 31 y 32 de la

<sup>209</sup> De conformidad con el párrafo 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, si un grupo especial llega a la conclusión de que una disposición se presta a varias interpretaciones «admisibles», declarará que la determinación de la autoridad nacional está en conformidad si se basa en alguna de esas interpretaciones. Hay una gran controversia entre los especialistas jurídicos acerca de si el mecanismo de solución de diferencias de la OMC se ha excedido de los límites de la norma de examen y el enfoque interpretativo prescritos en el Acuerdo Antidumping. Por ejemplo, Tarullo (2002) y Greenwald (2003) consideran que sí, mientras que Durling (2003) y Leibovitz (2001) no consideran que haya habido un exceso del mandato.

<sup>210</sup> Para un análisis de la función de diversos métodos de interpretación de los tratados de la OMC, véase, por ejemplo, Petersmann (1998).

<sup>211</sup> Pauwelyn señala que “[p]ara que una norma ajena a la OMC tenga una función en este proceso: 1) el término de la OMC en cuestión debe ser lo suficientemente amplio y ambiguo para permitir aportaciones de otras normas; y 2) la otra norma debe indicar algo sobre lo que debería significar el término de la OMC, es decir, debe existir algún vínculo con un término de la OMC para que un término ajeno a la OMC aporte sentido al proceso interpretativo. ... [E]n el proceso de interpretación de los tratados, las normas ajenas a la OMC no pueden añadir a las normas de la OMC ningún sentido que vaya más allá o en contra del ‘sentido claro de los términos’ de los Acuerdos de la OMC” (Pauwelyn, 2001: 572-573).

Convención de Viena) es una cuestión de definición. No obstante, destaca que debe limitarse a atribuir sentido a las normas jurídicas y no puede ampliarse para crear nuevas normas<sup>212</sup>, lo que es prerrogativa de los Miembros de la OMC a través de las negociaciones.

Varios autores han formulado propuestas para limitar la competencia de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, para eliminar la norma del consenso inverso en la adopción de los informes, para aumentar el control de las partes sobre el resultado de la diferencia y para introducir elementos más fuertes de diplomacia con posterioridad al informe.<sup>213</sup> Quienes se oponen a este debilitamiento del proceso judicial temen, entre otras cosas, que se pierda el beneficio público del establecimiento de precedentes jurídicos y se cree un incentivo indebido para llegar a acuerdos no divulgados que tengan efectos perjudiciales para otros Miembros (Holmes et al., 2003).<sup>214</sup> La mayoría de los estudiosos de la OMC observa que no hay pruebas del activismo judicial y, por tanto, está de acuerdo con Mercurio (2004) en que, si se aplicaran las propuestas en favor de una mayor flexibilidad y un mayor control de los Miembros, “la base de la solución de diferencias en la OMC y los principios fundamentales sobre los que funciona el ESD [se verían erosionados ... y] la Organización, tal y como la conocemos en la actualidad, dejaría de existir” (Mercurio, 2004: 818).

### ¿Se ha “judicializado” demasiado el sistema de solución de diferencias?

Algunos comentaristas han abogado por una mayor diplomacia por una razón algo distinta. Reconociendo que la OMC es un contrato relacional de cooperación comercial, Guzman (2002) y otros autores han señalado que la OMC depende de manera crucial de la buena voluntad de sus Miembros, y que una “judicialización” excesiva pone en peligro la solución de diferencias.<sup>215</sup> Estos autores observan que el actual sistema comercial se está institucionalizando, legalizando y formalizando progresivamente en virtud de innovaciones institucionales, adiciones a los tratados y el poder de la prelación *de facto* de la competencia de la OMC. Sostienen que una atención prioritaria a las normas crea la impresión de que la OMC es un contrato completo (inequívoco), cuando en realidad no lo es. Una tendencia hacia una mayor “judicialización” intenta crear la apariencia de que los Acuerdos de la OMC contienen la respuesta a todas las posibles cuestiones conflictivas y que la solución de diferencias se reduce a la aplicación del pasaje jurídico correcto del texto. Se aduce que un enfoque “judicializado” puede ser contraproducente

<sup>212</sup> El Órgano de Apelación confirmó que “[e]l intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado” (*Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, página 27). En otra ocasión, el Órgano de Apelación hizo hincapié en que “ciertamente no corresponde a los grupos especiales ni al Órgano de Apelación la enmienda del ESD ... Sólo los Miembros de la OMC están facultados para enmendar el ESD” (*Estados Unidos - Medidas aplicadas a la importación de determinados productos procedentes de las Comunidades Europeas*, párrafo 92).

<sup>213</sup> Véase, por ejemplo, Hippler Bello (1996). Parece que sólo muy pocos autores, entre ellos Barfield (2001), desean realmente volver a las soluciones diplomáticas en casos políticamente difíciles, defendiendo la reintroducción de un mecanismo de bloqueo para la parte perdedora. En las negociaciones actuales sobre el ESD, los Estados Unidos y Chile han propuesto, entre otras cosas, que se establezca un mecanismo para que las partes supriman de mutuo acuerdo las constataciones del informe de un grupo especial que no sean necesarias o útiles para resolver la diferencia, que se prevea alguna forma de procedimiento de “adopción parcial” en el cual el OSD se abstendría de adoptar determinadas partes de los informes, y que se dé cierta orientación adicional a los órganos decisorios de la OMC acerca de: i) la naturaleza y el alcance de su mandato; y ii) normas de interpretación de los Acuerdos de la OMC. Véanse los documentos TN/DS/W/82 y 82/Add.1.

<sup>214</sup> De hecho, un mayor “bilateralismo” en los asuntos comerciales podría incluso ser contraproducente para la relación global entre dos países. La posibilidad de “someter” diferencias comerciales bilaterales a la OMC puede ayudar a “superar” (al menos, hasta cierto punto y durante algún tiempo) las desavenencias comerciales que de manera recurrente enrarecen el ambiente de las relaciones diplomáticas bilaterales que atañen a una gama más amplia de cuestiones de política. Esta observación se la debemos al Director General Adjunto de la OMC Alejandro Jara, quien, basándose en su experiencia anterior como negociador comercial, ha señalado que, una vez que se abordaba una diferencia comercial bilateral en la OMC, resultaba más fácil hacer progresos respecto de otros asuntos. Véase también Guzman (2002), que en relación con ello expone argumentos sobre la preferencia de los gobiernos por la solicitud del establecimiento de un grupo especial en lugar de una solución negociada de forma bilateral.

<sup>215</sup> Véase Chayes y Chayes (1993) para la denominada escuela directiva de relaciones internacionales. Un contrato “relacional” (o “fiduciario”) se caracteriza por su larga duración, una relación constante y por ser considerablemente incompleto. Como consecuencia de ello, los contratos relacionales se rigen por valores compartidos y un sentido de “lo que es correcto” y no por normas explícitas y disposiciones detalladas. Estos autores sostienen que a menudo es imposible (puesto que una parte no puede observar ni verificar detalles contractuales implícitos), o al menos contraproducente (puesto que enrarece el ambiente de cooperación), intentar resolver las diferencias en los contratos relacionales recurriendo a la letra del contrato.

al menos por tres razones. En primer lugar, supone una pérdida de flexibilidad a la hora de enfrentarse a situaciones imprevistas, y las partes insatisfechas pueden distanciarse del sistema y recurrir a soluciones externas (Downs et al., 1996). En segundo lugar, una obediencia excesiva a detalles procesales, legislativos o legalistas puede frustrar a los litigantes y dejar sin resolver cuestiones importantes.<sup>216</sup> En tercer lugar, puede invitar a los Miembros que responden a la menor provocación a iniciar diferencias que sean formalmente correctas pero contrarias al espíritu del acuerdo (Klein, 1996). Los críticos mantienen que el resultado de este recurso exagerado a la letra del tratado es una pérdida del espíritu inicial del GATT y del sentido de cooperación compartido (Charnovitz, 2002a).

Se han presentado varias propuestas de reforma en favor de un enfoque multilateral de legislación flexible, denominado también "*sunshine methods*" (Charnovitz, 2001: 824). Tomando como ejemplo los acuerdos sobre derechos humanos y el medio ambiente, varios especialistas sostienen que la mejor forma de fomentar el cumplimiento en los contratos relacionales es mediante procedimientos más armoniosos y menos contenciosos que se basen en la transparencia y la accesibilidad a la información, el aumento de la información, la vigilancia y los procedimientos de examen de la aplicación, la participación de las ONG y la creación de capacidad.<sup>217</sup> Esta idea de "administrar" el procedimiento de cumplimiento se basa en el argumento de que el comportamiento se modifica más fácilmente mediante la persuasión y un "tirón normativo" (una cultura de cumplimiento) que mediante la coerción. Para contrarrestar una tendencia observada hacia procesos excesivos y "hostiles" en el comercio internacional, Charnovitz (2001) y Holmes et al. (2003) recomiendan que se recurra más a técnicas de mediación, conciliación y arbitraje.<sup>218</sup> La mayoría de estos autores considera que sus propuestas complementan la práctica actual y contribuirían a preservar el buen funcionamiento del MSD.

Por otra parte, hay un gran número de obras especializadas sobre cómo reforzar más la competencia de los grupos especiales/del Órgano de Apelación y, en términos más generales, los elementos judiciales de la solución de diferencias en la OMC, con el fin de aumentar la seguridad y previsibilidad del sistema multilateral de comercio. Pauwelyn (2006), por ejemplo, propone que se permita al Órgano de Apelación obtener pruebas fácticas y completar él mismo el análisis o reenviar el asunto al grupo especial que entendió inicialmente en él.<sup>219</sup> Otro ejemplo es Mercurio (2004), que analiza diversas estrategias propuestas para asegurar la disponibilidad de integrantes cualificados de grupos especiales y reducir las demoras ligadas a la selección de esos integrantes.<sup>220</sup>

### ¿Son insuficientemente transparentes los procedimientos de solución de diferencias de la OMC?

Aunque la transparencia es un problema en todas las etapas del procedimiento de solución de diferencias, la etapa del grupo especial ha atraído la máxima atención tanto en lo que respecta a la participación del público en las audiencias del grupo especial como a la posibilidad de que los agentes no gubernamentales

<sup>216</sup> Un ejemplo que viene al caso es la prohibición legal de que el Órgano de Apelación vuelva a examinar los hechos establecidos por el grupo especial o colme las lagunas dejadas por éste en la constatación de los hechos. No obstante, en varias ocasiones, con el fin de favorecer la pronta solución de las diferencias, el Órgano de Apelación ha "completado el análisis" sobre la base de las determinaciones fácticas del grupo especial o los hechos admitidos por las partes.

<sup>217</sup> Véanse Charnovitz (2002a), Chayes y Chayes (1993) y Guzman (2002). Para un comentario crítico, véanse Lawrence (2003), Downs et al. (1996) y Bown (2004a).

<sup>218</sup> Para una explicación de los distintos modelos, políticos o judiciales, de solución de diferencias internacionales, véase Merrills (2005).

<sup>219</sup> Con respecto a la facultad de reenvío, véase también, por ejemplo, la propuesta de las CE (documento TN/DS/W/38).

<sup>220</sup> Véanse también la propuesta de las CE (documento TN/DS/W/1) sobre un sistema de integrantes permanentes de los grupos especiales y las propuestas de Tailandia (documento TN/DS/W/31) y del Canadá (documento TN/DS/W/41) sobre la racionalización del proceso de selección de los integrantes de los grupos especiales.

expongan sus argumentos.<sup>221</sup> Algunos han destacado también la opacidad del proceso de deliberación de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, por ejemplo con respecto a la función de la Secretaría de la OMC, las circunstancias en que los grupos especiales aplican el principio de “economía procesal”, o la decisión de recabar asesoramiento externo (Hoekmann y Mavroidis, 2000).

Se ha propuesto que se establezcan procedimientos de funcionamiento que permitan examinar sistemáticamente escritos *amicus curiae* presentados por agentes no estatales<sup>222</sup> y el derecho explícito a audiencias públicas (Charnovitz, 2001).<sup>223</sup> Con el fin de favorecer la transparencia en las deliberaciones de los grupos especiales, estos autores han pedido que se den directrices sobre la función y la competencia de los expertos externos y la Secretaría que asesoran a los grupos especiales. Las propuestas de que se establezcan grupos especiales permanentes o se racionalice el proceso de selección no sólo tienen por objeto asegurar una calidad profesional y una previsibilidad jurídica constantes frente a los Miembros litigantes (Hoekman y Mavroidis, 2000), sino también atender las preocupaciones en materia de transparencia por lo que respecta a las candidaturas para inclusión en la lista de miembros de los grupos especiales y la composición de los distintos grupos especiales (Davey, 2002).

### iii) Cuestiones de aplicación

El cumplimiento de las obligaciones asumidas en la OMC requiere que la medida infractora se ponga en conformidad con los Acuerdos de la OMC. Cuando se impugna eficazmente una medida, el Miembro de la OMC demandado puede cumplir suprimiendo la medida infractora o puede lograr el cumplimiento de otros modos. Puede mantener la medida temporalmente si ofrece una compensación suficiente al reclamante y la oferta se acepta. Si el Miembro en cuestión no cumple ni ofrece una compensación temporal mutuamente aceptable, el Miembro perjudicado puede, previa aprobación del OSD, adoptar medidas de retorsión equivalentes al perjuicio económico y la pérdida de beneficios comerciales causados. Varios comentaristas han discrepado de determinados aspectos del ESD que atañen a asuntos relacionados con la observancia. En primer lugar, varios autores han cuestionado la insistencia del ESD en el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el marco de la OMC con preferencia a la exención temporal de dicho cumplimiento. En segundo lugar, se ha destacado la utilización poco frecuente de las medidas compensatorias y la disponibilidad y utilidad práctica limitadas de las medidas de retorsión, especialmente para los países en desarrollo. Por último, varios autores han cuestionado las metodologías utilizadas en el cálculo del perjuicio económico y la pérdida de beneficios comerciales, así como las medidas de retorsión equivalentes autorizadas hasta ahora por el OSD. Con respecto a cómo inducir al cumplimiento, se ha planteado la cuestión de si la norma basada en indemnizaciones equivalentes es adecuada, o si se requieren compensaciones de carácter punitivo. Aunque estas cuestiones están relacionadas, se analizarán sucesivamente de manera más detallada.

<sup>221</sup> A diferencia de la OMC, que es un organismo intergubernamental, es posible que los particulares estén legitimados para recurrir a los tribunales internacionales y los mecanismos de solución de diferencias. Varios acuerdos de libre comercio, como el TLCAN o el ASEAN, incluyen disposiciones sobre arbitrajes entre inversionistas y Estados. Conforme a la mayoría de los acuerdos, los inversionistas extranjeros pueden presentar sus reclamaciones al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) o a tribunales arbitrales *ad hoc* establecidos de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). La ventaja de este enfoque es que los inversionistas no tienen que convencer a los Gobiernos de sus países para que impugnen las medidas infractoras en el país de establecimiento. Al mismo tiempo, los arbitrajes entre inversionistas y Estados ofrecen una solución bilateral entre el reclamante y el Gobierno del país de establecimiento sin que este último esté obligado a poner sus medidas en conformidad. Véase también Fink y Molinuevo (2007).

<sup>222</sup> El Órgano de Apelación ha declarado que los grupos especiales tienen facultades discrecionales para aceptar escritos *amicus curiae* presentados por partes que no sean Estados, habida cuenta del derecho de los grupos especiales a recabar información de cualquier fuente (artículo 13 del ESD). Queda al arbitrio de los grupos especiales la aceptación o el rechazo de esos escritos. Véase *Estados Unidos - Camarones* (Informe del Órgano de Apelación, WT/DS58/AB/R, párrafos 107 y 108).

<sup>223</sup> Una primera experiencia con audiencias públicas se hizo en el reciente asunto *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE - Hormonas* (DS320 y DS321). A petición de las partes, los Grupos Especiales acordaron hacer públicas sus reuniones con las partes y con expertos científicos los días 27 y 28 de septiembre de 2006 y con las partes los días 2 y 3 de octubre de 2006 para que los Miembros de la OMC y el público en general pudieran observarlas mediante una emisión por circuito cerrado a una sala separada en la sede de la OMC en Ginebra.

## ¿Cuál debería ser el objetivo de la solución de diferencias?

Los especialistas en la OMC están divididos acerca de cuál debería ser el objetivo del sistema de solución de diferencias. ¿Debería ser compensar a la víctima mediante el “reequilibrio”, o inducir al cumplimiento? Este último es el objetivo principal consagrado en el ESD, y numerosos estudiosos han aducido que la función principal del mecanismo de solución de diferencias de la OMC es servir al imperio de la ley y garantizar la seguridad y previsibilidad del sistema multilateral de comercio, como se prescribe en el párrafo 2 del artículo 3 del ESD (Hilf, 2001). Petersmann no se ha cansado de describir el Acuerdo sobre la OMC y su “sistema de solución de diferencias obligatorio en todo el mundo” (1997b: 57) como un modelo para “constitucionalizar” otras organizaciones internacionales, ni de subrayar los beneficios públicos de la solución de diferencias, incluso al crear determinados precedentes. Para proteger la integridad del sistema multilateral de comercio, el objetivo de la solución de diferencias de la OMC es (y debe ser) restablecer la adhesión a las normas (Jackson, 2006). Por consiguiente, todos los Miembros de la OMC están sujetos a la obligación internacional e inalterable de cumplir las resoluciones del OSD y poner sus medidas en conformidad. Por tanto, aunque satisfechos con el objetivo actual del ESD, algunos han propuesto que las conductas *extra-contractuales* sean sancionadas mediante compensaciones de carácter punitivo (contrariamente a lo establecido en el párrafo 4 del artículo 22 del ESD) superiores al “nivel de reequilibrio” con el fin de motivar una rápida vuelta al cumplimiento y para impedir desviaciones (Charnovitz, 2001; Mavroidis, 2000).

Otros autores consideran que la OMC es una red de concesiones bilaterales y propugnan una vuelta a un sistema de solución de diferencias más flexible (Zimmermann, 2005). En lugar de concebir el sistema de solución de diferencias de la OMC como un sistema de cumplimiento “supranacional”, estos autores insisten en su carácter “transnacional”, que debería permitir un reequilibrio ordenado de las concesiones entre las partes en la diferencia. Los partidarios de esta tesis, por ejemplo Hippler Bello (1996), están satisfechos con la norma actual de compensaciones “equivalentes”, pero sostienen que se debe dar a los Miembros el derecho explícito a elegir entre cumplir las resoluciones del OSD, por un lado, y eximirse deliberadamente de determinadas obligaciones, por otro, siempre que se otorgue compensación arancelaria o se tolere una suspensión de concesiones. Como consecuencia, Hippler Bello considera que la principal ventaja de la orientación del mecanismo de solución de diferencias de la OMC hacia el “imperio de la ley” es la institucionalización de sanciones proporcionadas.<sup>224</sup> En cambio, Jackson (2004), Pauwelyn (2000) y Dunoff y Trachtman (1999) aducen de forma convincente que, además de estar viciado conceptualmente por confundir las disposiciones en materia de observancia con las cláusulas liberatorias temporales, ese enfoque (que se basa principalmente en reflexiones abstractas u obras teóricas sobre el intercambio de compromisos en materia de acceso a los mercados entre dos participantes) no es adecuado para un contrato internacional entre múltiples partes y un conjunto complejo de obligaciones, como las abarcadas por los Acuerdos de la OMC.

### Compensación, retorsión y otras medidas correctivas

Si no se logra el cumplimiento, la principal medida correctiva prevista en el ESD para presionar a un Miembro para que ponga una medida infractora en conformidad con las normas de la OMC es la retorsión. La opción de la compensación voluntaria y temporal se utiliza muy poco.<sup>225</sup> El principal problema que se plantea es que se necesita un acuerdo entre el reclamante y el demandado. Los Miembros que intervienen en una diferencia tendrían que negociar y ponerse de acuerdo sobre el alcance de la compensación y la forma de ponerla en práctica (por ejemplo, mediante reducciones arancelarias u otras medidas de

<sup>224</sup> Schwartz y Sykes (2002: 26) mantienen que la principal innovación del ESD (frente al antiguo sistema del GATT) fue la institucionalización del principio de la “infracción eficiente”: “[L]a innovación del ESD no era tanto impedir la infracción de la mayoría de las normas sustantivas. ... Lo que el sistema realmente añade es la posibilidad de que el litigante perdedor ‘compre’ la infracción a un precio fijado por un árbitro que ha examinado minuciosamente la cuestión de qué sanciones son sustancialmente equivalentes al daño causado por la infracción. ... El nuevo sistema protege mejor a los infractores de la imposición real, o la amenaza, de sanciones excesivas. A su vez, tendría que funcionar mejor que el antiguo sistema para asegurar que no se menoscaben las oportunidades de infracción eficiente”.

<sup>225</sup> Hay muy pocos casos en que se haya acordado la compensación. Tras el arbitraje en el asunto *Estados Unidos - Artículo 110(5) de la Ley de Derecho de Autor de los Estados Unidos*, éstos pagaron daños y perjuicios financieros a la industria de la música europea hasta que la ley infractora fue derogada.

liberalización). Una razón por la que, en realidad, la compensación se ofrece en contadas ocasiones puede radicar en que el Miembro infractor tropezaría con dificultades políticas internas si tuviera que exponer a una mayor competencia exterior a una industria nacional no relacionada como compensación por una protección, ilegal según las normas de la OMC, ofrecida a otro sector (Guzman, 2002).<sup>226</sup> Además, por razones análogas, es probable que el Miembro cuya reclamación prospera prefiera la supresión de la medida incompatible a la compensación.

La idea básica de la retorsión es que sectores que no están directamente involucrados en la diferencia se vean perjudicados y, por consiguiente, presionen al Miembro que ha incumplido para que ponga su medida en conformidad.<sup>227</sup> Además del efecto disuasivo en la parte infractora, la protección de sus sectores de importación competidores constituye al menos una compensación parcial para el reclamante.<sup>228</sup> Las medidas de retorsión pueden ser ejecutadas por el reclamante sin la cooperación del demandado, pero conllevan otras desventajas. Mayores niveles de protección introducen ineficiencias económicas adicionales en ambas partes. Además, la retorsión afecta a “espectadores inocentes”, como los consumidores y las industrias competitivas (Pauwelyn, 2000; Charnovitz, 2001, 2002a). Por tanto, es contraria al espíritu liberalizador de la OMC y a su objetivo de garantizar oportunidades comerciales previsibles. También es probable que la retorsión provoque desviaciones del comercio y, por tanto, repercusiones económicas en terceros países. El reclamante puede no estar interesado en aplicar medidas de retorsión si considera que los costos de aumentar los aranceles sobre importaciones necesarias son demasiado elevados desde el punto de vista económico y político.<sup>229</sup> Incluso Miembros más importantes pueden tropezar con la resistencia de consumidores e importadores de productos intermedios que sufren como consecuencia de un aumento de los precios o de relaciones alteradas con los proveedores habituales (Anderson, 2002).

No obstante, al aplicar medidas de retorsión, los países grandes pueden causar perjuicios económicos a la parte declarada incumplidora de sus obligaciones, e incluso obtener beneficios económicos adicionales a través de mejoras en la relación de intercambio. Inversamente, los países pequeños, en vista de la importancia limitada de su mercado, no pueden presionar suficientemente a Miembros más importantes para que modifiquen su comportamiento (Anderson, 2002). Por lo tanto, la retorsión no disuade a países económicamente poderosos de cometer una infracción contra los países pequeños (Mavroidis, 2000; Pauwelyn, 2000). Los países grandes pueden seguir incumpliendo u ofrecer soluciones en condiciones desfavorables. De hecho, hasta ahora los países en desarrollo nunca han suspendido concesiones. Como se ha dicho antes, la inutilidad de la retorsión da lugar a la sospecha de “casos desaparecidos” (Bown y Hoekman, 2005), es decir, reclamaciones de países “pequeños” que no se presentan nunca porque se incurrirá en los costos del procedimiento de solución de diferencias además de los causados por el incumplimiento del Miembro infractor, sin esperanza alguna de obtener reparación (Bronckers y van den Broek, 2005).<sup>230</sup> Los países más pequeños que carecen de un poder de retorsión suficiente están en general menos dispuestos a contraer compromisos de liberalización del comercio (Bown y Hoekman,

<sup>226</sup> De conformidad con el párrafo 1 del artículo 22 del ESD, la compensación es “voluntaria y, en caso de que se otorgue, será compatible con los acuerdos abarcados”. Esta disposición sugiere que la compensación arancelaria, por ejemplo, debe otorgarse en régimen NMF, lo que puede hacerla menos atractiva tanto para el reclamante como para el demandado, puesto que también se benefician los exportadores de terceros países. La compensación monetaria, que se analiza más detalladamente *infra*, limita la probabilidad de esas externalidades (positivas) para terceros países. Bagwell (2007) menciona brevemente la posibilidad de que se elijan otras formas de compensación comercial, como reducciones de los derechos antidumping vigentes, pero considera que éstas pueden plantear cuestiones jurídicas adicionales.

<sup>227</sup> La retorsión induce a los exportadores del país que incurre en incumplimiento a presionar a su gobierno para que mantenga los mercados exteriores abiertos y actúa de contrapeso a la influencia de las industrias de importación competidoras.

<sup>228</sup> Ello se debe a consideraciones de economía política o a efectos positivos en la relación de intercambio si el país que adopta las medidas de retorsión es suficientemente importante para influir en los precios mundiales.

<sup>229</sup> Debe señalarse que hay aranceles óptimos cercanos a cero en países que son demasiado pequeños para influir en los precios mundiales y que, por lo tanto, los incrementos arancelarios reducirían el bienestar.

<sup>230</sup> Bown (2004a) indica que la capacidad de retorsión de los reclamantes es el factor decisivo que influye en la decisión política de los gobiernos demandados de cumplir las resoluciones adoptadas por el OSD o mantener una actitud recalcitrante ante esas resoluciones. Por eso se entiende que la capacidad de retorsión es el poder de mercado del reclamante frente al demandado: cuanto más dependen los exportadores del país demandado del mercado del país reclamante, más creíbles y disuasivas son las amenazas de este último de exigir el cumplimiento por sí mismo.

2005). Las propuestas de reforma sugieren que se promueva el recurso a la compensación<sup>231</sup>, se mejore la eficacia de la retorsión arancelaria<sup>232</sup> y se establezcan mecanismos que promuevan la pronta aplicación mediante, entre otras cosas, la introducción del concepto de medidas correctivas con efecto a partir de la adopción de las resoluciones del OSD, o incluso con efecto retroactivo.<sup>233</sup>

Con el fin de fortalecer como medida correctiva la compensación temporal (que, a diferencia de la retorsión, contribuye a que aumente el comercio y no a que disminuya) mediante reducciones arancelarias en otros sectores, se ha formulado una propuesta para que la compensación arancelaria sea obligatoria y automática (Pauwelyn, 2000). Se ha propuesto que el OSD de la OMC indique en qué sectores debe reducir los aranceles el Miembro que no cumple, o que autorice al reclamante ganador a elegir los sectores para la compensación (Horlick, 2002). Como alternativa, Lawrence (2003) propone que los Miembros comprometan previamente sectores que prometen liberalizar en caso de que pierdan una diferencia. Schropp (2005) recomienda que se cree un procedimiento de arbitraje para la compensación y que la compensación se haga más atractiva ofreciendo un descuento sobre la cuantía que represente la retorsión autorizada. Varias propuestas de examen del ESD plantean que, en el procedimiento inicial o en el procedimiento sobre el cumplimiento, el grupo especial o el Órgano de Apelación determinen el nivel de anulación o menoscabo causado por una medida incompatible en una etapa del proceso anterior a la prevista en las normas del ESD vigentes, con el fin de facilitar y acelerar las negociaciones sobre compensación.<sup>234</sup>

Bronckers y van den Broek (2005), entre otros, son partidarios de la compensación financiera como medida correctiva alternativa. Varios Miembros de la OMC han presentado propuestas en ese sentido en el marco de las negociaciones sobre la reforma del ESD.<sup>235</sup> Los pagos recibidos se podrían desembolsar como reparación por el daño sufrido por las industrias directamente afectadas por la medida infractora.<sup>236</sup> También se puede aplicar más fácilmente de manera retroactiva (Davey, 2005a, 2005b). Quienes abogan por una mayor flexibilidad para apartarse temporalmente de determinadas obligaciones de la OMC tal vez presumen que esta opción sería utilizada siempre que fuera deseable para el Miembro infractor desde una perspectiva de eficiencia económica o economía política. A otros les preocupa la determinación de las cuantías adecuadas y la posibilidad de que los países ricos se eximan de sus obligaciones “de forma demasiado barata” y de manera más o menos permanente. Bronckers y van den Broek (2005) replican que las multas podrían aumentar un determinado porcentaje cada año, y que los árbitros ya determinan los daños y perjuicios con arreglo a las normas vigentes. Sin embargo, la aplicación del enfoque consistente en introducir un elemento de castigo para inducir al cumplimiento no restablecería el equilibrio inicial de concesiones. Otra preocupación sistémica conexa es que las compensaciones monetarias equivalentes podrían representar un incentivo menor para que el infractor cumpla, ya que una carga mayor en el presupuesto público (soportada por un gran número de contribuyentes no organizados) genera menos presión interna que los obstáculos comerciales de retorsión a que se enfrentan los grupos de presión

<sup>231</sup> Véanse las propuestas de las CE (documento TN/DS/W/1), del Japón (documento TN/DS/W/32) y del Ecuador (documento TN/DS/W/33).

<sup>232</sup> El Grupo Africano ha propuesto que se permita la retorsión colectiva (documentos TN/DS/W/15 y TN/DS/W42); véase también la propuesta del Grupo de los PMA (documento TN/DS/W/17). Un grupo de países en desarrollo (compuesto por la India, Cuba, Egipto, Honduras, Jamaica, Malasia y la República Dominicana) ha propuesto que se suavicen las condiciones para la utilización de la retorsión cruzada por los países en desarrollo (documento TN/DS/W/47).

<sup>233</sup> Véanse, por ejemplo, las propuestas de México (documento TN/DS/W/23), del Grupo de los PMA (documento TN/DS/W/37) y del Grupo Africano (documento TN/DS/W/42).

<sup>234</sup> Véanse, por ejemplo, las propuestas del Ecuador (TN/DS/W/33) y de Corea (documento TN/DS/W/35).

<sup>235</sup> Véanse las propuestas del Ecuador (documento TN/DS/W/33), de China (documento TN/DS/W29), del Grupo de los PMA (documentos TN/DS/W/17 y TN/DS/W/37) y del Grupo Africano (documentos TN/DS/W/15 y TN/DS/W/42) en favor de la compensación monetaria para los Miembros en desarrollo y/o menos adelantados afectados por medidas incompatibles con las normas de la OMC adoptadas por Miembros desarrollados.

<sup>236</sup> Lima o y Saggi (2006) señalan que las sanciones pecuniarias actúan como un elemento de disuasión y como mecanismo de compensación y evitan las ineficiencias introducidas por la retorsión arancelaria. Los aranceles transfieren los ingresos a través de la relación de intercambio, pero debido a la pérdida de eficiencia lo hacen de una manera menos eficaz que las sanciones. Shaffer (2003a) señala que las «medidas correctivas pecuniarias» podrían facilitar el pago por los países en desarrollo de asistencia jurídica de honorarios a bufetes privados y, por tanto, cambiar la dinámica de litigación reduciendo una importante restricción a la hora de plantear un asunto.

de exportación (Lawrence, 2003). Es posible que la opinión pública tampoco vea con buenos ojos las corrientes de dinero a países industrializados procedentes de países en desarrollo que han perdido una diferencia.<sup>237</sup>

Aunque la compensación temporal fuera obligatoria, subsistiría el riesgo de que los Miembros que incumplen siguieran sin tener en cuenta su obligación, cualquiera que fuera la forma de compensación. La retorsión seguiría siendo el último recurso para exigir el cumplimiento, ya que no está controlada por el infractor. Con el fin de aumentar el incentivo para cumplir, se han propuesto sanciones “más severas”, es decir, indemnizaciones deliberadamente punitivas por daños y perjuicios (Bown, 2002). Otra idea para ejercer más presión sobre un interlocutor comercial para que cumpla una resolución de la OMC se ha denominado “retorsión carrusel” (Sek, 2002).<sup>238</sup> Además, los Miembros han propuesto que se facilite el recurso de los países en desarrollo a la retorsión cruzada, es decir, la retorsión en sectores o en el marco de acuerdos distintos de aquéllos contra los que se produjo la infracción.<sup>239</sup> Algunos autores estudian la idea de la retorsión colectiva por parte de los países en desarrollo para superar los problemas derivados de la importancia limitada de sus mercados (Maggi, 1999; Pauwelyn, 2000).<sup>240</sup> Otros recomiendan que los derechos de retorsión sean comercializables, de manera que los Miembros que no consideren oportuno adoptar medidas de retorsión puedan obtener alguna reparación monetaria, mientras que otros adquirirían el derecho a proteger sus industrias, supuestamente con una rebaja.<sup>241</sup> Bagwell et al. (2007) dan más detalles sobre la idea de la subasta, especialmente la cuestión de si se debe permitir licitar a la parte perdedora. Si así fuera, los vendedores (supuestamente los países en desarrollo pequeños) podrían esperar obtener mayores ingresos, pero en general sería más eficiente que sólo se permitiera a terceros países adquirir el derecho a adoptar medidas de retorsión.<sup>242</sup> Conforme al último enfoque, sigue siendo necesario que se considere que al menos un país interesado es suficientemente grande para amenazar de forma creíble con medidas de retorsión. Se puede evitar la retorsión como “respaldo” de la compensación monetaria si, como sugieren Lima o y Saggi (2006), cada uno de los

<sup>237</sup> Hay varios ejemplos de otros acuerdos que contemplan la compensación de carácter monetario. Por ejemplo, el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Chile prevé la compensación monetaria, incluida la posibilidad de efectuar pagos anuales con un descuento del 50 por ciento sobre el nivel de los daños y perjuicios determinado por el grupo especial encargado de la diferencia. Véase el artículo 22.15, párrafo 5. La compensación se paga a la parte reclamante o, si así lo decide la Comisión del ALC, a un fondo para financiar iniciativas adecuadas destinadas a facilitar el comercio entre las partes. Para el texto completo del acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Chile, véase [http://www.ustr.gov/Trade\\_Agreements/Bilateral/Chile\\_FTA/Final\\_Texts/Section\\_Index.html](http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Chile_FTA/Final_Texts/Section_Index.html). Véanse también el acuerdo de libre comercio entre Singapur y los Estados Unidos (artículo 20.6, párrafo 5), así como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (capítulo 11), el Mercado Común del África Oriental y Meridional (MECAFMO) (artículos 8 y 171) y el Tratado de las CE (artículo 171). El principio de responsabilidad financiera con respecto a las partes perjudicadas también está firmemente arraigado en la legislación nacional de muchos países y forma parte asimismo en la normativa internacional sobre la responsabilidad del Estado.

<sup>238</sup> Por retorsión “carrusel” se entiende a la revisión periódica de la lista de los sectores elegidos con el fin de (amenazar con) perjudicar a un mayor número de exportadores y maximizar la presión interna sobre el gobierno infractor. Sek (2002) destaca que esta práctica ha sido objeto de muchas críticas, inclusive entre las industrias nacionales. Por ejemplo, Australia (documento TN/DS/W/49) y Tailandia y Filipinas (documento TN/DS/W/3) han propuesto prohibiciones de la retorsión “carrusel”.

<sup>239</sup> Véase la nota 232 *supra*, así como Subramanian y Watal (2000), Hudec (2002) y Charnovitz (2002a). En el caso de la retorsión relacionada con los ADPIC, la denegación de derechos de propiedad intelectual extranjeros, al menos a corto plazo, da lugar a que se disponga de bienes a un precio inferior, es decir, tiene el efecto contrario al de un arancel de retorsión. Hudec (2002: 90) sostiene también que incluso cantidades “insignificantes” de retorsión en la esfera de la propiedad intelectual pueden ocasionar una “incomodidad política” considerable. Los críticos de la retorsión cruzada plantean la preocupación de que la suspensión de los derechos de propiedad intelectual, habida cuenta de la naturaleza privada de esos derechos, equivale a expropiación, menoscaba el imperio de la ley en un país y puede crear conflictos con otros acuerdos internacionales (Cottier, 1992). No obstante, está presente en algunos acuerdos de libre comercio, como el concertado entre la Unión Europea y México. Véase Ramírez Robles (2006).

<sup>240</sup> La India y otros nueve países en desarrollo propusieron un sistema de retorsión colectiva orientado en el mismo sentido que el “principio de responsabilidad colectiva” defendido en la Carta de las Naciones Unidas; véase la nota 232 *supra*. Sin embargo, Lima o y Saggi (2006) señalan que un país “pequeño” puede preferir que sean otros quienes adopten las medidas de retorsión, lo que podría dar lugar a problemas de acción colectiva.

<sup>241</sup> México ha defendido esta idea. Véase el documento TN/DS/W/23.

<sup>242</sup> Bagwell et al. (2007) señalan que el beneficio previsto de adquirir el derecho de retorsión en un país con fuertes intereses de economía política interna es muy probable que supere el costo previsto en otros países. Esto tiene la consecuencia de que, en determinadas condiciones, una etapa de compensación previa (en esencia, la posibilidad de que la parte perdedora retire los derechos de retorsión) puede reducir la eficiencia general.

países ha depositado una fianza en una parte neutral (un “depósito bloqueado”) en el momento en que se concierta el acuerdo comercial.<sup>243</sup> Cuando se constata que un país ha incumplido sus obligaciones, tiene que decidir si paga la multa y recupera su fianza, o no paga la multa y pierde la fianza, que en ese caso se abona como compensación al país perjudicado.<sup>244</sup>

Entre las nuevas “sanciones” analizadas en las publicaciones especializadas figuran la suspensión de los derechos que confiere la condición de Miembro, por ejemplo, los de asistir a las reuniones, participar en la adopción de decisiones, recurrir al mecanismo de solución de diferencias o ejercer otros derechos en el marco de la OMC o recibir asistencia técnica.<sup>245</sup> Aunque es posible que esas propuestas no entrañen efectos comerciales negativos, pueden hacer que el Miembro sancionado se distancie de la participación en asuntos de la OMC y pierda motivación para poner sus medidas en conformidad. Además, sería difícil identificar una suspensión de derechos que no fuera desproporcionada con respecto a la infracción que la motivó. Varios autores se han mostrado partidarios de métodos más sutiles, como una mejor vigilancia de la aplicación por los Miembros de las resoluciones del OSD, o intentos para conseguir la movilización internacional frente a los Estados que no cumplen (Charnovitz, 2001). Esto último incluye la “movilización dirigida al país”, es decir, en un aumento de la exposición de los gobiernos a los interesados de su propio país. Como se explica *supra*, las propuestas incluyen los denominados “*sunshine methods*” destinados a ejercer una influencia constructiva en el proceso de cumplimiento.

### Arbitraje sobre el nivel de la suspensión de concesiones que debe autorizar el OSD

Varios autores han criticado la forma en que el nivel equivalente de compensaciones se ha calculado con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 22 del ESD. Se afirma que la falta de indemnizaciones retroactivas por daños y perjuicios da lugar a una infracompensación sistemática. De conformidad con las normas del ESD vigentes, no se compensa a las partes reclamantes por los daños sufridos en el período comprendido entre el comienzo de la infracción y la autorización por el OSD de las medidas de retorsión (Pauwelyn, 2000; Bronckers y van den Broek, 2005; Trachtman, 2006). Según Lawrence (2003), la indemnización prospectiva por daños y perjuicios, unida a la poca firmeza de las disciplinas procesales, invita a que los Miembros de la OMC infractores utilicen tácticas dilatorias, por ejemplo cambiando una medida infractora por otra. Además de la introducción de indemnizaciones retroactivas por daños y perjuicios<sup>246</sup>, los autores mencionados han propuesto varias reformas procesales para acelerar el procedimiento de solución de diferencias. Cabe citar la mejora de las normas sobre el plazo prudencial para la aplicación, una inversión de la carga de la prueba (el Miembro que ha de proceder a la aplicación tendría que demostrar que las medidas que ha adoptado para cumplir las resoluciones adversas del OSD

<sup>243</sup> Los autores señalan también que la posibilidad de compensación financiera sólo tiene un valor añadido para el nivel de cooperación si está respaldada por garantías y no por aranceles de retorsión como instrumento de apoyo.

<sup>244</sup> Los autores citan un artículo aparecido en *Inside U.S. Trade* 13, de 11 de noviembre de 2002 (“Chile busca sanciones monetarias como mecanismo para velar por la observancia”) en el que Chile propone ese sistema de “depósito bloqueado” para su acuerdo bilateral de libre comercio con los Estados Unidos. Sin embargo, en el acuerdo definitivo se ha elegido la suspensión de beneficios como segunda opción si no se otorga la compensación.

<sup>245</sup> Se ha experimentado con la suspensión de los derechos de los miembros en el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono o la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Charnovitz, 2002; Lawrence, 2003).

<sup>246</sup> El informe del Grupo Especial sobre el asunto *Australia – Subvenciones concedidas a los productores y exportadores de cuero para automóviles – Recurso de los Estados Unidos al párrafo 5 del artículo 21 del ESD* (WT/DS126/RW) sirve de ejemplo de que no se puede impedir la aplicación retrospectiva de medidas correctivas con respecto a las subvenciones prohibidas, habida cuenta de la obligación de retirar esas subvenciones establecida en el párrafo 7 del artículo 4 del Acuerdo SMC. Véanse en especial los párrafos 6.29 a 6.32. En relación con las medidas correctivas de efecto retroactivo, véase la propuesta de México (documento TN/DS/W/40); véase también la propuesta del Japón (documento TN/DS/W/32) sobre una determinación prospectiva del nivel de anulación o menoscabo en la que se tengan en cuenta el mantenimiento de las medidas incompatibles y la frecuencia de la aplicación incompatible.

aplican plenamente esas resoluciones), el derecho de los grupos especiales o del Órgano de Apelación a aprobar medidas provisionales<sup>247</sup> y normas que resuelvan el denominado problema de la “secuencia”.<sup>248</sup>

También ha suscitado preocupación el que los árbitros hayan establecido el nivel de retorsión autorizada al nivel mismo de los efectos comerciales desfavorables de la medida incompatible (Anderson, 2002).<sup>249</sup> En respuesta, Breuss (2004), por ejemplo, trata de calcular los efectos en el bienestar y no en el comercio, con inclusión de las repercusiones indirectas. En consonancia con este enfoque, Mavroidis (2000), Schwartz y Sykes (2000) y Schropp (2005) sostienen que el punto de referencia de cálculo para lograr el pleno reequilibrio deben ser las “indemnizaciones basadas en los daños previstos”.<sup>250</sup> Ethier (2004) y Schwartz y Sykes (2002) sostienen que la OMC es un acuerdo profundamente político entre encargados de formular políticas que actúan en su propio interés. Teniendo en cuenta ese carácter político, los autores niegan que las indemnizaciones limitadas a los daños y perjuicios económicos puedan de algún modo restablecer el equilibrio político. Estas críticas no han tenido como resultado propuestas de reforma de carácter claramente operativo. Incluso el cálculo de los efectos comerciales directos, por no hablar de los efectos en el bienestar y otros efectos secundarios, han planteado problemas fácticos y metodológicos (Bagwell, 2007; Keck, 2004). Teniendo en cuenta las metodologías no totalmente transparentes utilizadas en algunos laudos arbitrales en el pasado<sup>251</sup>, el enfoque basado en modelos que se expone en el informe *Estados Unidos - Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones de 2000 (CDSOA) (párrafo 6 del artículo 22)* ilustra la necesidad de aplicar un criterio más sistemático y basado en la teoría económica.<sup>252</sup> El empleo de

<sup>247</sup> Véanse, por ejemplo, Jackson (1998) y Lockhart y Voon (2005). El Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) permite al tribunal arbitral imponer medidas provisionales, que se pueden establecer en forma de indemnización provisional. Véase el párrafo 2 del artículo 26 de dicho Reglamento. En cuanto a medidas similares adoptadas por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), véase Merrills (2005).

<sup>248</sup> Desde la diferencia *CE - Banano* se ha discutido si el denominado “grupo especial sobre el cumplimiento” (párrafo 5 del artículo 21 del ESD) tiene que haber concluido o no su determinación de falta de conformidad antes de que pueda presentarse una solicitud para suspender concesiones. El ESD no contiene normas claras sobre esta cuestión (Valles y McGivern, 2000). Si antes del arbitraje sobre la retorsión tiene que sustanciarse un procedimiento de un grupo especial sobre el cumplimiento, el Miembro que ha de proceder a la aplicación puede dilatar eficazmente el proceso sustituyendo una medida ilegal por otra. Varias de las propuestas presentadas sobre el examen del ESD se refieren a la secuencia del procedimiento sobre el cumplimiento y el arbitraje sobre el nivel de suspensión de concesiones equivalente al nivel de anulación o menoscabo causado por la medida incompatible; véase, por ejemplo, la propuesta de Australia (documento TN/DS/W/49).

<sup>249</sup> A juzgar por el precedente de arbitrajes realizados en la OMC, el cálculo del nivel de comercio que se habría alcanzado suponiendo que la medida incompatible se hubiera puesto en conformidad se ha convertido en la regla en el marco del arbitraje previsto en el párrafo 6 del artículo 22 del ESD. Como es lógico, el valor equivalente de las importaciones no mide la pérdida real de bienestar causada por la medida incompatible. Los efectos hipotéticos sobre el comercio también son pertinentes por lo que respecta a otras aplicaciones de las normas de la OMC. Para más información, véase Keck et al. (2006).

<sup>250</sup> Las “indemnizaciones basadas en los daños previstos” abarcan todos los demás costos de eficiencia (pérdidas de oportunidades o pérdidas de producción de valor añadido interno) causados por la infracción parcial del acuerdo, además de los efectos comerciales directos (Mavroidis, 2000). Esas pérdidas de eficiencia comprenden los valores actuales (descontados) del lucro cesante, deseconomías de escala, costos de encontrar nuevos mercados o interlocutores, costos de sustitución de la producción, y así sucesivamente. No obstante, Bagwell (2007) advierte que ese sistema requeriría información detallada sobre las preferencias político-económicas de un gobierno y podría aumentar la probabilidad de las externalidades para terceras partes. Howse y Staiger (2006) demuestran que, por esta última razón, es probable que esas medidas correctivas propicien más infracciones. Los autores respaldan el enfoque de los efectos sobre el comercio y lo equiparan a un sistema de medidas correctivas que prevea “indemnizaciones basadas en los daños previstos” si las concesiones negociadas con arreglo al sistema del GATT/OMC se consideran protegidas por una “norma de responsabilidad” global. Además, el enfoque de los efectos sobre el comercio es atractivo porque las consecuencias de la infracción y la retorsión afectan a la misma relación bilateral. No obstante, es, desde luego cierto, como señala Bagwell (2007), que incluso si, mediante retorsión proporcional a los efectos sobre el comercio, se restablece el nivel de intercambios comerciales anterior a la infracción, la retorsión tiene como resultado una distorsión interna (de los precios locales) para el demandante.

<sup>251</sup> Por ejemplo, en la diferencia *CE - Banano (párrafo 6 del artículo 22 del ESD)*, para calcular los efectos en el comercio de una medida incompatible, el valor de las importaciones de las CE efectuadas en el marco del régimen de importación del banano se comparó con un valor estimado con arreglo a un régimen hipotético compatible con las normas de la OMC. Los árbitros no revelaron cómo se seleccionaron y definieron los supuestos hipotéticos, ni por qué el supuesto en el que se basó la compensación definitiva difiere de los supuestos que habían propuesto las partes.

<sup>252</sup> Howse y Staiger (2006) han intentado recientemente dar una respuesta basada en la teoría económica a la cuestión de cómo debería definirse y medirse el nivel de anulación o menoscabo, invocando como ejemplo el asunto *Estados Unidos - Ley Antidumping de 1916*. En particular, como se sugiere *supra*, los autores estiman que la atención primordial prestada por los árbitros a los efectos sobre el comercio tiene fundamento desde una perspectiva económica. Hacen hincapié en que, para medir la pérdida de corrientes comerciales, los árbitros deben determinar en qué medida el cambio de las condiciones de competencia habría dado lugar a la reducción de los volúmenes de exportación a los precios de exportación iniciales.

metodologías adecuadas es aún más importante si se quieren evitar elementos punitivos y compensaciones excesivas, especialmente en diferencias relacionadas con subvenciones prohibidas, en las que se utiliza el punto de referencia, más flexible, de las contramedidas “apropiadas”.<sup>253</sup>

En síntesis, en los últimos 60 años se ha producido una evolución notable del sistema de solución de diferencias del GATT y la OMC. Las partes contratantes/los Miembros han conseguido reforzar el imperio de la ley y preservar al mismo tiempo el carácter intergubernamental del sistema, sobre todo en materia de observancia. Esta visión general se ha centrado en varios desafíos clave y en posibles modificaciones del sistema vigente.<sup>254</sup> Del análisis de las diversas propuestas presentadas por especialistas en cuestiones comerciales se desprende que sería posible hacer progresos adicionales en el plano técnico para facilitar la utilización del mecanismo de solución de diferencias, aclarar sus procedimientos e incluso quizá reforzar aún más su capacidad para resolver diferencias de manera más oportuna y eficaz, sin que se requieran necesariamente cambios drásticos o fundamentales de las normas del mecanismo de solución de diferencias vigentes. Al mismo tiempo, ese análisis no desmerece, ni pretende hacerlo, el considerable éxito logrado ya en el marco del sistema vigente tal como ha funcionado desde el establecimiento de la OMC.

#### 4. LA EXPANSIÓN DEL NÚMERO DE MIEMBROS DEL GATT/OMC: APERTURA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Esta subsección se centra en la forma en que se han incorporado al sistema multilateral de comercio los intereses especiales de los países en desarrollo. En la primera parte se describe la evolución de las disciplinas especiales del GATT/OMC en su aplicación a los países en desarrollo y se explica cómo las ideas contemporáneas sobre el desarrollo influyeron en las decisiones de las partes contratantes del GATT. Aún hoy día siguen pesando las complejas cuestiones que plantea encontrar acomodo para las políticas comerciales en el marco de las políticas de desarrollo, por ejemplo, en los debates en curso en la Ronda de Doha sobre la aplicación y el trato especial y diferenciado. En la segunda parte se examinan las formas de trato especial y diferenciado actualmente previstas en los Acuerdos de la OMC así como algunos datos empíricos que muestran la utilización de medidas de política comercial para promover el desarrollo industrial. Se ponen de manifiesto los retos pendientes en el esfuerzo por responder a los intereses de los países en desarrollo en la OMC y se exponen las estrategias para mejorar el trato especial y diferenciado.

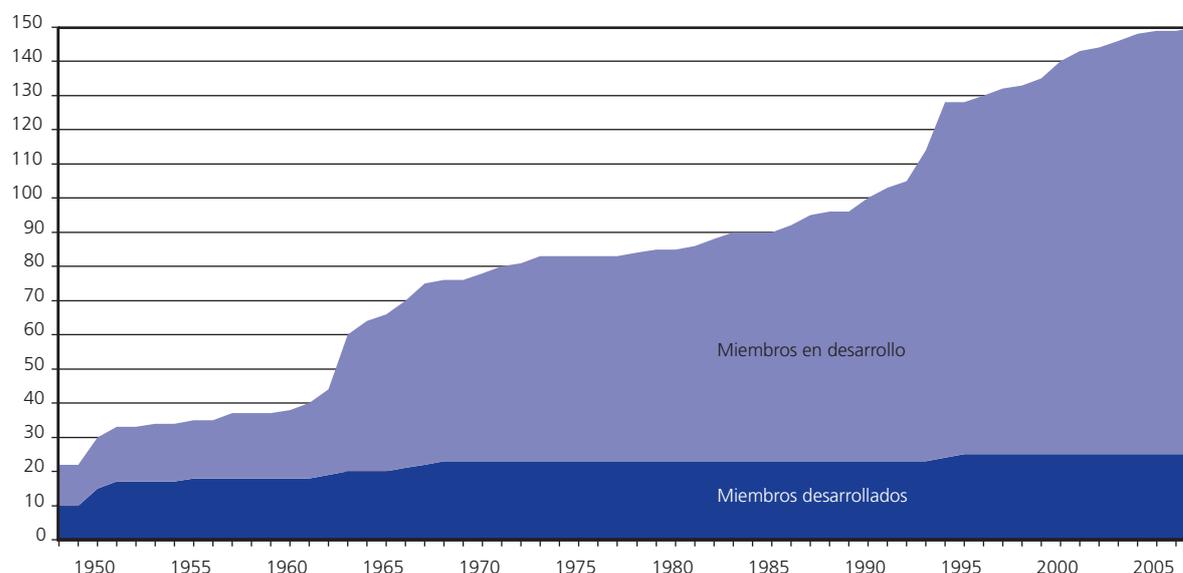
##### a) Los países en desarrollo en el GATT/OMC

La expansión del número de Miembros del GATT/OMC a lo largo del tiempo se debe principalmente a las sucesivas adhesiones de países en desarrollo. La mayoría de las naciones industrializadas fueron Miembros fundadores del GATT o se adhirieron a éste en sus primeros años. Tradicionalmente se ha considerado que ellas son las que marcan el alcance y contenido de sus disciplinas. Casi todos los años se suman al sistema multilateral de comercio uno o varios países en desarrollo (gráfico 10). En los años próximos a la Ronda Kennedy, en el decenio de 1960, y hacia el final de la Ronda Uruguay, a principios del decenio de 1990, se produjeron incrementos especialmente importantes del número de países en desarrollo Miembros. A la vista de esta evolución, la idea de una mayor “diversidad” de los Miembros del GATT/OMC se ha asociado principalmente con diferencias fundamentales de intereses entre los países desarrollados y en desarrollo, a pesar de la gran heterogeneidad de este último grupo. En esta parte se describe la evolución de las disciplinas del GATT/OMC en su aplicación a los países en desarrollo y se explica en un contexto histórico cuándo se produjeron las demandas y las concesiones.

<sup>253</sup> De conformidad con la norma especial establecida en los párrafos 10 y 11 del artículo 4 del Acuerdo SMC, las contramedidas deben ser “apropiadas” como respuesta al acto ilícito inicial y (de acuerdo con las notas 9 y 20) “no desproporcionadas”, dado que las subvenciones están prohibidas. Esta norma es diferente de la norma general de “equivalencia” entre el nivel de retorsión admisible y el nivel de anulación o menoscabo (por lo general equiparado al valor de los beneficios comerciales no obtenidos) de conformidad con el párrafo 4 del artículo 22 del ESD.

<sup>254</sup> Para una visión general y análisis de las propuestas presentadas en las negociaciones sobre el ESD, véase Zimmermann (2006).

**Gráfico 10**  
**Países en desarrollo y países desarrollados Miembros del GATT/OMC, 1948-2006**  
 (Número de Miembros)



Notas: Para elaborar este gráfico se han considerado desarrollados los siguientes 24 países más las Comunidades Europeas en cuanto tales desde 1995: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comunidades Europeas, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Las demás partes contratantes del GATT/Miembros de la OMC se han considerado economías en desarrollo/transición. Para mantener la coherencia, Checoslovaquia y Sudáfrica, partes contratantes iniciales, han sido incluidos entre estos últimos (aunque a veces no se haya hecho así en la bibliografía sobre el tema; véase, por ejemplo, Hudec, 1987). Durante los primeros años del GATT, España, Grecia y Portugal se consideraron países en desarrollo, mientras que Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca, además de Bulgaria y Rumania, se consideran desarrollados al menos desde su ingreso en la Unión Europea en 2004 y 2007, respectivamente. China, el Líbano y Siria fueron partes contratantes iniciales del GATT, pero denunciaron el Acuerdo en 1950, 1949 y 1951, respectivamente. China se adhirió de nuevo en 2001. Yugoslavia, parte contratante del GATT desde 1966, no se convirtió en Miembro de la OMC en aplicación del artículo XI del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. El gráfico indica que en 1948 había 22 países, pues Chile, aunque parte contratante inicial, se adhirió formalmente en 1949.

Fuente: OMC (1995) y sitio Web de la OMC.

**i) Fracaso de las negociaciones sobre la OIC y primeros años del GATT: excepciones limitadas para los países en desarrollo**

De las 23 partes contratantes iniciales del GATT de 1947, 12 eran países en desarrollo (véase el cuadro 10 del apéndice), seis de los cuales formaban parte también del comité preparatorio de la Conferencia de La Habana que redactó el proyecto de Carta de la OIC (Brasil, Chile, China, Cuba, India, Líbano). Srinivasan (1998) recuerda que la India, y todavía más los países de América Latina, consideraron que el proyecto de Carta no respondía a sus intereses. Se presentó un gran número de propuestas pidiendo tanto una transferencia de recursos como excepciones a las obligaciones jurídicas que establecía el proyecto de Carta. Estas demandas, principalmente relativas a la protección de las industrias incipientes, las preferencias unilaterales, la no reciprocidad y los acuerdos sobre productos básicos, se basaban en la idea de que el desarrollo económico podía ser un motivo legítimo para aceptar políticas que distorsionaran el comercio. Hudec (1987) explica esta actitud como un reflejo del pasado colonial de los países en desarrollo, en el que se consideraba que las metrópolis maximizaban sus beneficios económicos mediante el control del comercio y la contención de la competencia ejercida por proveedores extranjeros. Durante las negociaciones, los países en desarrollo se vieron reforzados en esta opinión por las excepciones que los países desarrollados reclamaban para sí, principalmente restricciones cuantitativas de las importaciones de productos agropecuarios y el derecho a utilizar subvenciones a la exportación.

Cuando la Carta de la OIC fue abandonada, su reglamentación de las políticas comerciales sobrevivió en el GATT. Ya en las primeras etapas del proceso de redacción de la Carta de la OIC, el principio de “no

excepciones”, defendido originalmente por los Estados Unidos, quedó olvidado y las partes adoptaron la premisa básica de que los países en desarrollo son “especiales” y necesitan algunas dispensas de las normas. En el GATT, sin embargo, los gobiernos no pudieron ponerse de acuerdo sobre todas las concesiones que se habían recogido en el proyecto de Carta de la OIC con respecto a las excepciones por motivos de “desarrollo económico”. La controversia acerca de las excepciones que debían incluirse se centró en la protección de las industrias incipientes (Corden, 1974), derecho que finalmente se concedió, aunque condicionado a la previa aprobación por las partes contratantes.<sup>255</sup>

En los primeros siete años de funcionamiento del GATT, los países en desarrollo parecieron arreglárselas con las pocas excepciones obtenidas. De las disposiciones sobre las industrias incipientes se hizo sólo un uso limitado. Un motivo importante de ello fue la amplia utilización de restricciones por motivos de balanza de pagos tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo, que hacía innecesario recurrir a otros tipos de restricciones. Sin embargo, con el paso del tiempo, y debido a las nuevas realidades geopolíticas y a su mayor número, los países en desarrollo fueron elevando gradualmente sus demandas para obtener un trato “más favorable” y lograr que se materializaran algunas de las propuestas presentadas originalmente en la Conferencia de la OIC (Tussie, 1987). Hudec (1987) observa que, debido a esto, “durante los siguientes cuatro decenios la disciplina jurídica aplicable a los países en desarrollo casi desapareció por completo (1987: 15).

### ii) *El Período de Sesiones de Revisión de 1955, el Informe Haberler y la Parte IV del GATT: la búsqueda de un trato “más favorable”*

Para entender algunas de las decisiones que se adoptaron durante todo ese tiempo en favor de los países en desarrollo hay que tener en cuenta el importante papel que desempeñaron la obtención de la independencia por las colonias y la competencia durante la Guerra Fría para influir en el Tercer Mundo. Para definir la relación entre los antiguos colonizadores y los territorios de reciente independencia se hizo omnipresente la noción de acceso preferencial a los mercados. Durante el Período de Sesiones de Revisión de 1955, los países en desarrollo presionaron para que se procediera a una amplia revisión del artículo XVIII del GATT, dándoles un margen mayor para proteger las industrias incipientes. En 1958, el Informe Haberler (GATT, 1958) estableció una relación entre la insuficiencia de los ingresos de exportación de los países en desarrollo y los obstáculos al comercio de los países desarrollados. Durante los años siguientes, los países en desarrollo ampliaron gradualmente el ámbito de sus intereses de forma que, en lugar de intentar conseguir excepciones para sus propias políticas, pasaron a intentar obtener de los países desarrollados amplias concesiones de acceso a sus mercados (Hudec, 1987).

La dependencia de los países en desarrollo de las exportaciones de productos primarios básicos y el problema del deterioro de la relación de intercambio adquirieron una nueva prominencia gracias a la formulación de la tesis de Prebisch-Singer<sup>256</sup>, que logró un alto grado de popularidad en los años sesenta y setenta y la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Estos dos acontecimientos reforzaron los fundamentos intelectuales de una industrialización basada en la sustitución de las importaciones y la consiguiente atención a los mercados nacionales y regionales

<sup>255</sup> El artículo 13 de la OIC sobre “Ayuda gubernamental para el desarrollo económico y la reconstrucción” parece haber inspirado en buena medida el artículo XVIII del GATT. A pesar de la insistencia de los países en desarrollo en sus otras demandas principales, el capítulo VI de la Carta de la OIC dedicado a los “Convenios intergubernamentales sobre productos básicos” (artículos 55 a 70) en último término no pasó a formar parte del GATT (aparte de una referencia en el artículo XX h)), como tampoco lo hizo el artículo 15 relativo a “Convenios preferenciales para el desarrollo económico y la reconstrucción”.

<sup>256</sup> La tesis relativa a la tendencia al deterioro de la relación de intercambio para los países en desarrollo fue formulada simultáneamente por Singer (1950) y Prebisch (1950). En la tesis original se combinaban dos hipótesis complementarias. Una de ellas hacía referencia al efecto negativo de la inelasticidad-ingreso de la demanda de productos básicos en la relación de intercambio de los países en desarrollo. La otra apuntaba a la asimetría entre el funcionamiento de los mercados laborales en el “centro” y en la “periferia” de la economía mundial. En el primer caso, el impulso para el deterioro de los precios reales de los productos básicos se genera en los mercados de mercancías, mientras que en el segundo procede de los mercados de factores, por lo que afecta a la relación de intercambio de los países en desarrollo de manera indirecta, a través de los efectos en los costos de producción. En tanto que la primera hipótesis se aplica exclusivamente a los productos básicos (en términos más generales, a productos con baja elasticidad-ingreso), la segunda se aplica a todos los bienes y servicios producidos en los países en desarrollo. Para más información, véase Ocampo y Parra (2003).

por parte de los países en desarrollo. En 1967, los esfuerzos por obtener una exención temporal de las obligaciones NMF y promover el comercio entre los países en desarrollo condujeron a la firma del Acuerdo Tripartito entre Egipto, la India y Yugoslavia.<sup>257</sup> En 1973 entró en vigor el Protocolo relativo a las Negociaciones Comerciales entre Países en Desarrollo, negociado bajo los auspicios del GATT (Hamza, 1981).<sup>258</sup> La “competencia” planteada con la UNCTAD (las partes contratantes en desarrollo amenazaron con abandonar el GATT y sustituirlo por la UNCTAD) y la creación del bloque de países en desarrollo denominado Grupo de los 77 como contrapeso a las naciones industrializadas contribuyeron al reconocimiento formal de los intereses de los países en desarrollo en el GATT, como quedó de manifiesto con la inclusión en 1964 de la Parte IV, dedicada al comercio y el desarrollo, donde, entre otras cosas, se codifica el principio de no reciprocidad (Abdel Kader, 1986). La búsqueda de mejores condiciones de acceso a los mercados culminó en 1968 en la UNCTAD II y la adopción de un “sistema generalizado de preferencias” (SGP). Los Estados Unidos, que durante mucho tiempo se habían quejado de la concesión de preferencias especiales por la Comunidad Europea (CE) a ciertos países mediterráneos y de África abandonaron finalmente su oposición a cambio de la abolición de las “preferencias inversas” de que disfrutaba la CE en estos países (Hudec, 1987). En 1971 se otorgaron exenciones por 10 años de los esquemas del SGP y de los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo.

### iii) *Las negociaciones de la Ronda de Tokio y la Cláusula de Habilitación: el auge del desistimiento*

Durante el decenio de 1970 se hicieron evidentes en varias partes del mundo en desarrollo los problemas que planteaban las políticas de sustitución de las importaciones debido a las restricciones que imponían a la competencia, así como al sesgo político contra las exportaciones que había introducido (Nishimizu y Robinson, 1984; Bell et al., 1984). Durante las negociaciones de la Ronda de Tokio, los países en desarrollo asumieron algunos compromisos limitados en la esfera del acceso a los mercados, aunque las consolidaciones fueron escasas y los tipos máximos relativamente altos. Al mismo tiempo, la mayor parte de ellos se negó a participar en los nuevos “Códigos” dedicados a diversas medidas no arancelarias y a firmarlos. A fin de superar el “pesimismo exportador” motivado por la incertidumbre y la insuficiencia de las salidas de mercado para los productos de los países en desarrollo (Cline, 1982; Finger y Laird, 1987), éstos presionaron para que se aprobara una exención permanente que abarcara el SGP así como el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) de reciente creación. Estas exenciones se institucionalizaron a través de la Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo de 1979, denominada también Cláusula de Habilitación.<sup>259</sup>

El lado negativo de la mayor flexibilidad de los países en desarrollo fue la falta de interés por el proceso de elaboración de normas y un menor intercambio de concesiones recíprocas (Golt, 1978; Baldwin, 2006). Entre los responsables de las políticas comerciales empezó a difundirse la idea de que mantener un grupo unificado de países en desarrollo era difícilmente sostenible por más tiempo, caso de que lo hubiera sido en algún momento (Koekkoek, 1989). La Cláusula de Habilitación, aprobada al final de la Ronda de Tokio, codificaba algunas exenciones pero también introducía la noción de “graduación”. La exhortación de la Cláusula de Habilitación a los países en desarrollo en el sentido de que se esperaba de ellos que hicieran nuevas concesiones cuando mejorara su situación con respecto al desarrollo y el comercio (mecanismo conocido como “graduación”) así como el reconocimiento del grupo de países menos adelantados eran un claro anuncio del problema de heterogeneidad que tenía ese grupo.

<sup>257</sup> El primer plan preferencial entre países en desarrollo que planteó la cuestión de su incompatibilidad con el trato NMF fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960. Sin embargo, cabe observar que su objetivo era el logro de una zona de libre comercio según los términos del artículo XXIV del GATT (Tussie, 1987).

<sup>258</sup> Estos países eran: Brasil, Chile, Corea, Egipto, Filipinas, India, Israel, México, Pakistán, Perú, Túnez, Turquía, Uruguay y Yugoslavia, además de Grecia y España que en aquel momento se consideraban todavía países en desarrollo.

<sup>259</sup> L/4903.

#### iv) *La Ronda Uruguay y el todo único*

Durante el decenio de 1980 se produjo una interrupción radical de la tendencia de los países en desarrollo a desentenderse cada vez más del GATT. La interrupción culminó durante la primera mitad del decenio de 1990 en la conclusión de la Ronda Uruguay, que amplió espectacularmente el alcance de las obligaciones de los países en desarrollo. Varios acontecimientos confluyeron para producir este cambio de sentido. Primero, algunos países en desarrollo habían logrado diversificar sus economías y desarrollar un interés activo por ampliar la liberalización, principalmente en los sectores muy distorsionados de la agricultura y los textiles y el vestido (Page et al., 1991). Segundo, los donantes en el SGP ampliaron el conjunto de condiciones que definían la posibilidad de los países en desarrollo de acogerse a él y empezaron a “graduar” los países para dejar de aplicar aranceles preferenciales a productos individuales de los que se habían convertido en exportadores de éxito. Además, estudios prominentes, como el de Baldwin y Murray (1977), confirmaron que los países en desarrollo ganarían más con recortes de los aranceles NMF de lo que perderían a causa de la erosión de las preferencias. Tercero, las partes contratantes del GATT se dieron cuenta de la necesidad de someter a disciplina el creciente uso de restricciones “voluntarias” a la exportación y medidas comerciales especiales, utilizadas cada vez con mayor frecuencia contra los exportadores en desarrollo, en particular los de Asia (Hindley, 1987). Cuarto, se tenía miedo a que se adoptaran medidas unilaterales de retorsión si no se lograban progresos en las disciplinas multilaterales, sobre todo en las nuevas esferas de las negociaciones. Según Low (1993), los Estados Unidos indicaron expresamente que la India y el Brasil (junto con el Japón) podían ser objeto de las medidas previstas en su Ley general de comercio exterior (“Omnibus Trading Act”) de 1988. Quinto, los acuerdos regionales se mostraron como alternativa para lograr una liberalización más ambiciosa si el sistema multilateral de comercio no se movía. Las naciones en desarrollo, especialmente los países más pequeños que temían su exclusión de los bloques comerciales regionales emergentes, parecían estar dispuestas a aceptar nuevas disciplinas si eso daba lugar a un reforzamiento del sistema multilateral, en el que disfrutaban de mayor capacidad de negociación de la que esperaban tener en diversos planteamientos regionales basados en el esquema “centro y ramificaciones” (Whalley, 1995). Por último, las investigaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como las de Krueger (1978), pusieron de manifiesto el marcado aumento de la financiación privada, que eliminaba una de las limitaciones (la falta de divisas) que habían inspirado las políticas de sustitución de las importaciones. Este y otros estudios (por ejemplo, Krugman, 1987) hicieron que se desplazara todavía más el eje del pensamiento económico y se subrayara el papel de los mercados, criticando las distorsiones que introducían las excesivas intervenciones de los gobiernos, incluidas las medidas de promoción de las exportaciones antes utilizadas por los países del Asia Oriental. El enfoque de “laissez-faire” ganó influencia después de las crisis provocadas por la deuda en diversas partes del mundo en desarrollo en el decenio de 1980, e incluso llevó a esfuerzos unilaterales de liberalización del comercio, por ejemplo en el caso de México.

Por uno u otro de estos motivos, algunos países en desarrollo consideraron que les convenía una mayor liberalización multilateral del comercio y el fortalecimiento de las normas comerciales. Un grupo de 20 países en desarrollo (G-20) de América Latina, Asia y África, encabezados por Colombia, rompieron en un momento determinado con la postura tradicional del Grupo Informal de países en desarrollo de bloquear la inclusión de los servicios en las nuevas negociaciones comerciales multilaterales, que había resultado ser un importante obstáculo al lanzamiento de una nueva ronda. En cooperación con un grupo de nueve pequeños países industrializados, encabezado por Suiza, el G-20 estableció el Grupo “Café au Lait” que contribuyó a lanzar la Ronda Uruguay al presentar un proyecto de texto que sirvió de base para la Declaración de Punta del Este de 1986. Varios países en desarrollo tuvieron un papel activo en las negociaciones, no sólo participando en el intercambio de concesiones sino presentando también una ambiciosa agenda propia (Tussie y Lengyel, 2002). La Ronda Uruguay significó, sin duda, un giro radical con respecto a la tradicional unidad de los países en desarrollo. Varios países en desarrollo que habían diversificado sus productos y mercados se encontraban con múltiples intereses internos y zonas importantes para ellos, lo que dificultaba que los negociadores pudieran establecer una posición unificada y bien definida. Además, la armonía sur-sur sufrió los efectos del creciente uso de medidas comerciales especiales entre unos países en desarrollo y otros.

El todo único de la Ronda Uruguay significó que todos los Miembros de la OMC aceptaron todos los acuerdos, incluidos los procedentes de anteriores Códigos de la Ronda de Tokio. Muchos países en desarrollo aumentaron considerablemente sus compromisos de acceso a los mercados, especialmente en el sector de la agricultura. Además, se obligaron a respetar los nuevos acuerdos sobre los servicios y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. La Ronda Uruguay motivó un gran número de estudios en los que se examinaban sus consecuencias para los países en desarrollo, y en muchos de los cuales se criticaba la falta de equilibrio de sus resultados desde la perspectiva de las naciones más pobres (por ejemplo, Finger y Schuler, 2000). Otros han identificado oportunidades significativas para la expansión del comercio de los países en desarrollo, aunque algunas estimaciones resultaron excesivamente optimistas, como la derivada de no haber tenido en cuenta la reducción de los márgenes preferenciales (por ejemplo, Blackhurst et al., 1995).

#### v) *Aplicación de los Acuerdos de la OMC*

La ampliación y el fortalecimiento de las normas del sistema multilateral de comercio convenidos en la Ronda Uruguay reflejan al mismo tiempo los intereses de los países desarrollados y en desarrollo (así como la diversidad de intereses dentro de cada "grupo"). Sectores que revisten especial interés para los exportadores de los países en desarrollo y se caracterizan por distorsiones generales, como la agricultura y los textiles y el vestido, han quedado sujetos a las disciplinas multilaterales. Un gran número de países sostuvo el endurecimiento de las disciplinas relativas, por ejemplo, a las medidas comerciales especiales. Los países en desarrollo, entre ellos los países pequeños y pobres, se han beneficiado del fortalecimiento del mecanismo de solución de diferencias y del aumento de la transparencia, también a través del mecanismo de examen de las políticas comerciales. Incluso en las esferas de reciente inclusión, como los servicios y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, diversos países en desarrollo han sido defensores activos de, entre otras cosas, la liberalización de determinados sectores de servicios y modos de suministro o de la protección de las indicaciones geográficas.

Sin embargo, en el caso de varios países en desarrollo, la aplicación de ciertas obligaciones no sólo puso a prueba sus recursos financieros y humanos, sino que se consideró incompatible con los intereses económicos nacionales y las prioridades de su desarrollo. Los períodos más largos de transición, que permitían un retraso en la aplicación pero no diferencias en cuanto al carácter de las obligaciones en sí mismas, resultaron en muchos casos ineficaces como principal instrumento utilizado para ayudar a los países en desarrollo a adoptar las medidas de ajuste necesarias para hacer frente al rápido incremento de las obligaciones. Durante el proceso preparatorio de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, en Seattle, que se extendió de septiembre de 1998 a noviembre de 1999, algunos países en desarrollo hicieron una amplia gama de propuestas relacionadas con los problemas que, según ellos, tenían para aplicar los Acuerdos de la OMC. Las más de 100 propuestas presentadas se centraban no sólo en períodos más amplios para la aplicación, sino también en una mayor flexibilidad en el cumplimiento de obligaciones sustantivas, de forma más o menos permanente y autodeterminada. En Doha se puso en marcha otro proceso, que formó parte de la Decisión sobre la aplicación y se aprobó en la Declaración Ministerial, centrado expresamente en hacer "más precisas, eficaces y operativas" las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado.

En los años que siguieron a la conclusión de la Ronda Uruguay, la OMC redobló sus esfuerzos de asistencia técnica y creación de capacidad. En 1996 el Comité de Comercio y Desarrollo adoptó las Directrices para la cooperación técnica de la OMC (WT/COMTD/8), en las que se establecían objetivos, principios y directrices operativas para las actividades de cooperación técnica administradas por la Secretaría. Durante los preparativos de la Conferencia Ministerial de Doha, a finales de 2001, la Secretaría formuló una "Nueva estrategia para la cooperación técnica de la OMC: cooperación técnica y creación de capacidades, crecimiento e integración" (WT/COMTD/W/90), que constaba de 10 elementos básicos, entre ellos la "integración" de las esferas prioritarias de acción comercial en las estrategias nacionales de desarrollo, la mayor coordinación con otros organismos y una financiación adecuada. Posteriormente estos elementos se han reflejado en diversas iniciativas, entre ellas la reforma del Marco Integrado (MI) para los PMA, en el cual el Banco Mundial, el CCI, el FMI, la OMC, el PNUD y la UNCTAD combinan sus esfuerzos con los de los receptores y los donantes para responder a las necesidades de desarrollo comercial de los PMA.

A la luz del hincapié hecho en la Declaración Ministerial de Doha (WT/MIN(01)/DEC/1) en la cooperación técnica y la creación de capacidad, la OMC ha ampliado aún más sus esfuerzos de asistencia técnica. Además de sus propias actividades<sup>260</sup>, que en gran medida se financian con cargo al Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo (que dispone de un presupuesto anual de 24 millones de francos suizos), la OMC actúa cada vez con más frecuencia como coordinadora de la asistencia relacionada con el comercio, por ejemplo en el contexto del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio.<sup>261</sup> A este respecto, la OMC tiene que desempeñar una función catalizadora: garantizar que los organismos y las organizaciones competentes entiendan las necesidades comerciales de los Miembros de la OMC y alentarlos a que colaboren de manera más coherente y eficaz para atender esas necesidades. La iniciativa de Ayuda para el Comercio pretende responder a dos cuestiones conexas: una es ayudar a los Miembros de la OMC que lo necesiten a aplicar los resultados de las actuales negociaciones comerciales multilaterales y hacer frente a ciertos costos de reajuste económico en que puedan incurrir. La segunda cuestión tiene que ver con la insuficiente capacidad relacionada con el comercio de muchos Miembros de la OMC, que les impide aprovechar las oportunidades que ofrece el sistema multilateral de comercio. Esta última preocupación abarca una amplia gama de esferas, desde las instalaciones de prueba hasta la infraestructura de los transportes y la logística del comercio. Un importante elemento de la Ayuda para el Comercio es la propuesta del Director General de la OMC de establecer en la Organización una función de vigilancia y evaluación para generar confianza en que la ayuda adicional para el comercio se prestará y utilizará de manera eficaz.<sup>262</sup> A pesar de su creciente importancia, está claro que la Ayuda para el Comercio y otras iniciativas en materia de asistencia técnica y creación de capacidad solamente complementan, y no sustituyen, a unos resultados ambiciosos en materia de liberalización y a normas de la OMC que respondan a las necesidades de desarrollo.

## b) Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en la OMC

En la subsección C.2.c.ii), dedicada a la justificación del trato especial y diferenciado, se mencionaron una serie de medidas relacionadas con el comercio que se pueden emplear para resolver problemas específicos de los países en desarrollo. Como se vio en la subsección anterior, la utilización de estas políticas a lo largo del tiempo se ha incorporado en cierta medida al sistema multilateral de comercio, normalmente bajo ciertas condiciones. En la presente subsección se examinan los tipos de trato especial y diferenciado que actualmente existen en la OMC así como la documentación empírica sobre la utilidad de las políticas comerciales autorizadas para fines de desarrollo. También se describen las alegaciones en favor de la ampliación del trato especial y diferenciado antes de ofrecer un breve resumen de los enfoques alternativos de la mejor forma de responder a los intereses especiales de los países en desarrollo en un sistema multilateral de normas.

### i) Principales tipos de trato especial y diferenciado en la OMC

El método establecido en la subsección C.2.iii) describía el trato especial y diferenciado como una de las dos importantes excepciones al principio del trato NMF. Esto es indudablemente cierto en el caso de algunas

<sup>260</sup> Véase en [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/devel\\_s/teccop\\_s/tct\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/teccop_s/tct_s.htm) un panorama más completo de la cooperación técnica y la creación de capacidad en la OMC. El Plan de Asistencia Técnica y Formación de 2007 figura en el documento WT/COMTD/W/151.

<sup>261</sup> Véanse sus recomendaciones en el documento WT/AFT/1. El Equipo de Trabajo se creó de conformidad con la Declaración Ministerial de Hong Kong (WT/MIN(05)/DEC) y está formado por un grupo limitado de Miembros de la OMC, tanto desarrollados como en desarrollo. Se invitó a las organizaciones internacionales pertinentes a desempeñar con regularidad una función de asesoramiento del Equipo de Trabajo.

<sup>262</sup> Con el fin de ayudar a cuantos se ocupan de cuestiones relacionadas con el desarrollo y con las políticas comerciales a lograr un mayor grado de coordinación y coherencia, evitar la duplicación, compartir información y supervisar la aplicación de los compromisos inscritos en el Programa de Doha para el Desarrollo de la Declaración Ministerial de Doha, las Secretarías de la OMC y la OCDE lanzaron en noviembre de 2002 una Base de Datos sobre creación de capacidad comercial. Además, las dos Secretarías producen periódicamente informes para dar a conocer los diversos programas y ayudar a los donantes a identificar las esferas en que podrían hacerse mayores esfuerzos (véase <http://tcdbd.wto.org>). La vigilancia y evaluación de la Ayuda para el Comercio se basará en estos datos para un examen global de las corrientes de Ayuda para el Comercio, pero también en las autoevaluaciones de los donantes y los estudios prácticos de los receptores. Los distintos niveles de vigilancia serán la parte sustancial de un informe anual y un debate sobre la Ayuda para el Comercio entre todos los Miembros de la OMC.

formas de trato especial y diferenciado, pero esa descripción debe matizarse. En los Acuerdos vigentes de la OMC<sup>263</sup>, las disposiciones en materia de trato especial y diferenciado pueden suponer o no una violación del principio del trato NMF. Algunas de esas disposiciones autorizan a los demás Miembros a ofrecer un trato más favorable a los países en desarrollo, mientras que otras admiten una flexibilidad especial de que pueden disponer los países en desarrollo, pero que normalmente se aplica sobre una base NMF.

En la primera categoría, además de los esquemas del SGP, existen otras dos formas de trato más favorable para los países en desarrollo. Mayoritariamente se presentan como simples “exhortaciones”. Primero, se espera que los países desarrollados Miembros ofrezcan asistencia técnica en el marco de los distintos acuerdos individuales. Por ejemplo, en los Acuerdos OTC y MSF se alienta a los Miembros a prestar asistencia a los países en desarrollo que tradicionalmente son exportadores y que tengan dificultades para cumplir las nuevas medidas. El carácter de cláusula de máximo empeño de estas disposiciones ha sido fuente de largas controversias. Aunque se siguen introduciendo mejoras en la asistencia técnica relativa a acuerdos específicos, por ejemplo, la creación del Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC), en el área de las MSF, con el objetivo de reforzar la capacidad de los países en desarrollo para cumplir las normas MSF, es improbable que los Miembros acepten una obligación jurídicamente vinculante de prestar asistencia técnica sin conocer las consecuencias presupuestarias. Segundo, en la medida de lo posible se alienta a los países desarrollados a imponer requisitos menos exigentes al aplicar determinadas medidas a los países en desarrollo Miembros, por ejemplo, establecer plazos más amplios para hacer observaciones cuando se promulga una nueva medida sometida al régimen de los OTC. Con frecuencia, este tipo de cláusulas de trato especial y diferenciado estipula que “deberán tenerse en cuenta” los intereses de los países en desarrollo. Los intentos de establecer exenciones imperativas se han encontrado con una gran resistencia cuando el trato especial y diferenciado puede socavar el cumplimiento de un objetivo político nacional, por ejemplo, cuando una norma urgente de seguridad de un producto no puede aplicarse con efecto inmediato a los proveedores de países en desarrollo. No obstante, se hacen continuos esfuerzos para que los Miembros tengan en cuenta las preocupaciones de los países en desarrollo ante los nuevos reglamentos, por ejemplo, en la esfera de las MSF, poniendo en marcha sistemas mejorados de notificación que permitan mantener consultas y obtener información sobre las medidas especiales para los exportadores de países en desarrollo.<sup>264</sup>

Por el contrario, la flexibilidad especial a la que pueden acogerse los países en desarrollo normalmente no tiene consecuencias NMF. Los países en desarrollo pueden ser exentos del cumplimiento de determinadas normas pero habitualmente no podrán aplicar unas medidas, que en caso contrario estarían prohibidas, de forma que se discrimine a unos interlocutores comerciales frente a otros.<sup>265</sup> Esas exenciones de los compromisos de acceso a los mercados, las disciplinas sobre subvenciones u otras obligaciones normalmente adoptan la forma de derechos ejecutivos, aunque muchas veces sometidos a condiciones o debilitados por la discrecionalidad de las decisiones.

A continuación se examinan los datos empíricos sobre la utilización y el impacto sobre el desarrollo del trato especial y diferenciado a fin de evaluar su historial hasta la fecha. Por consiguiente, el centro de atención serán los acuerdos vigentes sobre trato especial y diferenciado (en contraposición, por ejemplo, con los recortes arancelarios diferenciales o los mecanismos de salvaguardia especial que se están debatiendo en las negociaciones) y en los derechos “exigibles” (en contraposición con las promesas del tipo “máximo empeño”). Los derechos de trato especial y diferenciado más prominentes a lo largo del tiempo que se han incorporado en el sistema del GATT/OMC se relacionan con el acceso preferencial

<sup>263</sup> Como se indica *supra*, el trato especial y diferenciado también forma parte de las negociaciones en curso, principalmente en el contexto de la no reciprocidad de las concesiones.

<sup>264</sup> Véase la Decisión del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de 27 de octubre de 2004, Procedimiento para aumentar la transparencia del trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo Miembros, documento G/SPS/33 de la OMC.

<sup>265</sup> Por ejemplo, las restricciones del comercio impuestas por los países en desarrollo por motivos de balanza de pagos de conformidad con el artículo XVIII del GATT de 1994 se aplican sobre una base NMF. En el párrafo 10 de la sección B del artículo XVIII se establecen condiciones adicionales sobre la forma de aplicación de tales restricciones, por ejemplo, de manera que se evite causar daños innecesarios a los intereses de los distintos Miembros.

a los mercados, la protección de las industrias incipientes, la promoción de las exportaciones y las exenciones temporales a la aplicación de normas para tener en cuenta las dificultades en los procesos de reajuste y los costos de la aplicación. Aunque los dos primeros han constituido el eje de las demandas de los países en desarrollo desde los primeros años del GATT, los últimos se han afirmado según han ido evolucionando las ideas sobre el desarrollo y han ido aumentando las obligaciones, tanto en cantidad como en complejidad, principalmente después de la Ronda Uruguay.<sup>266</sup> Examinando uno por uno los principales tipos de trato especial y diferenciado<sup>267</sup> se contraponen la experiencia acumulada hasta la fecha con las continuas demandas de mayor flexibilidad y las posibles soluciones alternativas.

### Preferencias no recíprocas

Como se mencionó en la subsección 4.a), la descolonización hizo que la cuestión del acceso de los países en desarrollo a los mercados en condiciones preferenciales tuviera un carácter prominente en la elaboración de las políticas comerciales. En el decenio de 1970, cuando las políticas de sustitución de las importaciones fueron cayendo en un descrédito cada vez mayor, las preferencias no recíprocas recibieron un nuevo impulso como instrumento para mejorar los resultados de exportación de los países en desarrollo. Tanto por motivos políticos como económicos, el otorgamiento de preferencias unilaterales a los países en desarrollo, en virtud de la Cláusula de Habilidad, se ha incorporado como excepción permanente del principio NMF. Ha de tratarse de un "sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación" y "que responda positivamente a las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo" (Cláusula de Habilidad: nota 3 al párrafo 2 a) y párrafo 3 c)), abarcando así los esquemas SGP y los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo, como el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC).<sup>268</sup>

Los estudios empíricos sobre la contribución de las preferencias a la diversificación de las exportaciones y el crecimiento ofrecen, en el mejor de los casos, una imagen contradictoria. Las principales preocupaciones se centran en la cobertura y profundidad de los esquemas de preferencias así como en sus consecuencias estructurales y de política económica. En lo que respecta a lo primero, las preferencias han demostrado tener poca importancia si se excluyen los productos sometidos a unos tipos arancelarios altos o cuando los márgenes preferenciales son pequeños. Incluso cuando están incluidas mercancías muy protegidas y los márgenes son sustanciales, los beneficios dependerán en último extremo de otras condiciones que es necesario cumplir para poder acogerse al trato preferencial, principalmente normas de origen (Brenton,

<sup>266</sup> Otra cuestión pendiente desde hace mucho tiempo para los países en desarrollo ha sido la estabilización de los ingresos de exportación a través de acuerdos sobre productos básicos. Sin embargo, a partir del establecimiento de acuerdos internacionales sobre productos básicos, basados en el mantenimiento de existencias reguladoras, de conformidad con el Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB) de la UNCTAD, y en esquemas de financiación, como el Servicio de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional, el debate se ha mantenido en gran medida fuera del ámbito del GATT/OMC. Hermann et al. (1989) demuestran empíricamente que la mayoría de esos esquemas no han tenido mucho éxito en el cumplimiento de su objetivo de estabilizar los ingresos de exportación de los países en desarrollo.

<sup>267</sup> En esencia, la clasificación elegida comprende tres tipos principales de trato especial y diferenciado con consecuencias NMF y tres tipos sin tales consecuencias. Los primeros consisten en preferencias no recíprocas, asistencia técnica prestada por los Miembros a países en desarrollo Miembros concretos y requisitos menos exigentes, mientras que los últimos consisten en flexibilidad para restringir las importaciones, flexibilidad para promover las exportaciones y períodos de transición más largos para aplicar los acuerdos que exigen muchos recursos. No seguimos examinando los dos tipos que normalmente se presentan como cláusulas de máximo empeño, es decir, la asistencia técnica y los requisitos menos exigentes. Kleen y Page (2005) optan por un planteamiento similar, pero en la literatura especializada (por ejemplo, Cottier, 2006) o en las conversaciones en la OMC, dependiendo del contexto, se han propuesto otras clasificaciones. La Secretaría de la OMC ha propuesto en el Comité de Comercio y Desarrollo una tipología en la que se diferencian seis categorías: i) disposiciones cuya finalidad es aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo Miembros; ii) disposiciones en virtud de las cuales los Miembros de la OMC deben salvaguardar los intereses de los países en desarrollo Miembros; iii) flexibilidad de los compromisos, las medidas y la utilización de instrumentos de política; iv) períodos de transición; v) asistencia técnica; y vi) disposiciones relativas a los países menos adelantados Miembros (WT/COMTD/W/77/Rev.1).

<sup>268</sup> En 2005, 12 países desarrollados Miembros disponían de programas de ese tipo. Las CE se cuentan como uno, mientras que los programas de Bulgaria y Estonia se contabilizan por separado. Véase UNCTAD (2005). Para un examen en profundidad de algunos programas, véase UNCTAD (1999) y OMC (2001b). De conformidad con el Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, es decir, el SGPC, las concesiones (contenidas en el anexo IV del Acuerdo) de 42 países, que no son todos Miembros de la OMC, figuran en el sitio Web de la UNCTAD. Véase [http://www.unctadxi.org/templates/Page\\_\\_\\_\\_\\_6206.aspx](http://www.unctadxi.org/templates/Page_____6206.aspx), consultado el 25 de abril de 2007.

2003; Brenton y Manchin, 2003).<sup>269</sup> En lo que respecta a las segundas preocupaciones, las preferencias introducen ineficiencias en la asignación de los recursos y éstas pueden dificultar la reestructuración de las economías en el futuro para aprovechar las ventajas comparativas (Hoekman y Özden, 2005).<sup>270</sup> Además, Lederman y Özden (2005) afirman que la posibilidad de acogerse a estos esquemas unilaterales muchas veces se hace depender de condiciones que no están motivadas por el desarrollo y cuyo cumplimiento puede resultar gravoso para los posibles beneficiarios y dar lugar a nuevas distorsiones. Además, las preferencias generan intereses opuestos a una liberalización futura no discriminatoria (Limão, 2005; Özden y Reinhardt, 2003). Kleen y Page (2005) consideran que el impacto general de las preferencias estriba sobre todo en que generan rentas y transferencias para determinados grupos, y menos en que promueven un desarrollo industrial de base amplia.<sup>271</sup>

En los debates actuales sobre las preferencias en la OMC se enfrentan principalmente los países en desarrollo beneficiarios con los excluidos. Este conflicto se ha acentuado a causa de la reciente decisión del Órgano de Apelación según la cual los países que ofrecen esquemas SGP pueden simultáneamente ofrecer a un grupo específico de países en desarrollo que cumplan determinadas condiciones unos márgenes de preferencia mayores.<sup>272</sup> Los beneficiarios siguen preocupados por la erosión de los márgenes de preferencia a causa del proceso de liberalización multilateral y regional. Se han hecho propuestas de consolidar las preferencias actuales (Oyejide, 1997), por ejemplo, limitar la liberalización NMF en sectores clave, como los textiles, el azúcar y los bananos, o fijar objetivos específicos de acceso a los mercados por los beneficiarios de sistemas de preferencias (TN/CTD/W/3/Rev.2). En Alexandraki y Lankes (2004) y FMI (2003) se demuestra que la erosión potencial de las preferencias no es significativa para la mayor parte de países, pero sí es importante para un número limitado de pequeños países y sectores.<sup>273</sup> Yeats (1994), Limão y Olarreaga (2005) y Amiti y Romalis (2006) previenen contra la desaceleración de las liberalizaciones NMF indicando que las liberalizaciones no discriminatorias que realicen los países que ofrecen esquemas de preferencias pueden más que compensar la erosión de éstas y dar lugar a un aumento de las exportaciones de los beneficiarios. Low et al. (2005) dudan de que haya soluciones comerciales para la erosión de las preferencias, observando que las posibilidades de ampliar su utilización o el número de productos alternativos y proveedores son limitadas. Como alternativa algunos autores han apoyado la oferta de asistencia al desarrollo para financiar los costes de los reajustes necesarios (Hoekman y Özden, 2005).<sup>274</sup>

<sup>269</sup> Véase, por ejemplo, Inama (2003), quien atribuye la tasa de utilización por los beneficiarios de los esquemas SGP de las CE, los Estados Unidos, el Canadá y el Japón, inferior al 40 por ciento, al rigor y/o la complejidad de las normas de origen. Sin embargo, no tiene plenamente en cuenta sistemas alternativos. En mercados individuales, a veces los exportadores pueden elegir entre distintos sistemas de preferencias y, tomados todos ellos en conjunto, es posible que las tasas de utilización sean superiores. En las CE, por ejemplo, los PMA africanos pueden exportar acogiéndose al régimen de la iniciativa "todo menos armas" o al del acuerdo de Cotonú. Este último se utiliza más porque las normas de origen son menos exigentes (Candau y Jean, 2005). Por supuesto, las preferencias en los sectores de interés exportador para los países en desarrollo y cuyos márgenes son elevados, como en el caso de los productos agropecuarios y textiles en las CE y los Estados Unidos, son muy utilizadas (Bureau y Gallezot, 2004; Candau et al., 2004).

<sup>270</sup> Parte de la repercusión de las preferencias en el desarrollo depende de si estimulan o no la creación de una industria que pueda sobrevivir cuando se reduzcan o se eliminen las preferencias (en esencia, se trata de un argumento de industria incipiente). Obviamente, el reto de la adaptación a las nuevas circunstancias también depende del plazo del que se disponga para introducir reajustes (Kleen y Page, 2005).

<sup>271</sup> Incluso cuando las preferencias no fomentan sectores que se vuelven competitivos a medio plazo, las rentas que generan pueden aún constituir una importante fuente de ingresos para los países pobres, y su repercusión en el desarrollo dependerá de la forma en que se utilicen esos ingresos. Mauricio, por ejemplo, ha empleado con éxito las rentas preferenciales para diversificar su economía. No obstante, con la reducción de los elevados precios fijos de las exportaciones de azúcar a la UE, Mauricio tuvo que hacer frente a las considerables dificultades de reajuste a que se enfrentaban los productores de azúcar ineficientes que habían perdido sus mercados (Kleen y Page, 2005; Subramanian y Roy, 2001).

<sup>272</sup> En el asunto *CE - Preferencias arancelarias*, el Órgano de Apelación resolvió que los países que ofrecen esquemas SGP pueden diferenciar entre beneficiarios que no se hallan "en situación similar" (párrafo 153). El Órgano de Apelación constató que no todos los países en desarrollo comparten necesariamente las mismas necesidades de desarrollo y que, por consiguiente, los beneficiarios pueden recibir un trato diferente (párrafo 162). Se establecieron dos condiciones: primero, que la existencia de tal necesidad sea objeto de un amplio reconocimiento, por ejemplo, por otra organización internacional. Segundo, que haya un nexo suficiente entre el trato preferencial y la probabilidad de paliar la necesidad pertinente (párrafos 163 y 164).

<sup>273</sup> Véase en Hoekman et al. (2006) un panorama más completo de los estudios sobre el alcance de la erosión de las preferencias.

<sup>274</sup> Véase, por ejemplo, el Mecanismo de Integración Comercial del FMI (MIC), que ofrece apoyo financiero para hacer frente a las dificultades de balanza de pagos resultantes de ajustes relacionados con el comercio, por ejemplo debido a la erosión de preferencias arancelarias. Véase <http://www.imf.org/external/x10/changeccs/changestyle.aspx>, consultado el 24 de abril de 2007.

## Flexibilidad para restringir las importaciones y promover las exportaciones

A pesar de las menores reducciones de los aranceles y de las consolidaciones y compromisos más reducidos; los países en desarrollo disponen de otros márgenes de flexibilidad para restringir las importaciones, principalmente el derecho de proteger las industrias incipientes (secciones A y C del artículo XVIII del GATT). Como antes se indicó, estas disposiciones fueron heredadas de la época de sustitución de las importaciones, el decenio de 1950 y la primera parte del decenio de 1960. Pocas veces han sido invocadas. Uno de los motivos de ello es obviamente que los países en desarrollo con aranceles sin consolidar o consolidaciones al tipo máximo elevadas pueden aumentar los tipos aplicados sin recurrir al trato especial y diferenciado. Otro motivo es que se considera que la aplicación de la sección B del artículo XVIII, dedicada a las restricciones al comercio por motivos de balanza de pagos, es más fácil y no exige compensaciones. La sección B del artículo XVIII ha sido utilizada hasta el momento por 16 países en desarrollo.<sup>275</sup> Al final de la Ronda Uruguay también se otorgaron a los países en desarrollo y menos adelantados (PMA) unos períodos de transición más largos (cinco y siete años respectivamente), durante los cuales se podían mantener las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio notificadas, por ejemplo, prescripciones de contenido local o de equilibrio de las exportaciones y las importaciones (artículo 5 del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC)). Pidieron prórrogas 26 países, incluido Uganda como único PMA.<sup>276</sup>

Los países en desarrollo, inspirados por el éxito de la promoción de las exportaciones en Asia Oriental, pidieron también que se les reconociera el derecho especial de subvencionar las exportaciones. Este derecho frecuentemente se demanda para proteger algunas características de las zonas de elaboración para la exportación (zonas francas industriales). El artículo 27 del Acuerdo SMC establece un período de transición de ocho años para que los países en desarrollo eliminen las subvenciones a la exportación y una exención general para los PMA y algunos países más pobres, enumerados en el anexo VII del propio Acuerdo SMC, si se cumplen ciertas condiciones. El artículo 27.4 del Acuerdo SMC permite que se otorguen prórrogas individuales y, además, se creó un procedimiento de vía rápida para los países que cumplieran algunos criterios (G/SCM/39). Hasta el momento, los distintos procedimientos de prórroga han sido utilizados por dos docenas de países en desarrollo.<sup>277</sup>

Tomando como prueba los datos empíricos, la protección de las industrias incipientes para fines relacionados con la sustitución de importaciones pronto quedó descartada como instrumento del desarrollo. Había introducido grandes distorsiones en los países que aplicaban tales políticas, penalizando a los sectores tradicionales, como la agricultura, desalentando las exportaciones y agudizando las tendencias a vender materias primas a cambio de bienes de capital.<sup>278</sup> Por lo que respecta a las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, Moran (1998), basándose en un amplio examen de estudios empíricos, constata que “[l]a imposición de prescripciones de contenido nacional en los mercados locales protegidos conduce a una producción menos eficiente e induce unos vínculos con etapas anteriores de la producción menos valiosos que si se permite a las empresas extranjeras montar establecimientos

<sup>275</sup> La Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos, de la Ronda de Tokio (IBDD 26S, 1979: 223 a 227), pide a los países que tengan dificultades en su balanza de pagos que den prioridad a las medidas basadas en los precios frente a las restricciones cuantitativas y que publiquen el calendario de eliminación de las medidas. En la subsección 2.c) se ofrece un resumen de los países que adoptaron medidas por motivos de balanza de pagos, y de los períodos en que éstas estuvieron en vigor.

<sup>276</sup> En la Conferencia Ministerial de Hong Kong, 2005, se decidió que los PMA podían notificar y mantener otros siete años las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio que tuvieran en vigor e introducir nuevas medidas a condición de que las aprobaran los Miembros y fueran objeto de exámenes periódicos. Todas estas medidas tendrán que haber sido eliminadas en 2020 a más tardar (WT/MIN(05)/DEC: F-2). Sin embargo, en la fecha en que se redactó este Informe no se había recibido ninguna notificación de este tipo.

<sup>277</sup> Véase la serie de documentos G/SCM/-, de la OMC, a partir del documento G/SCM/50.

<sup>278</sup> Pueden verse dos amplias colecciones de ejemplos en los estudios de Balassa y asociados (1971) y Little et al. (1970).

orientados al mercado mundial o a mercados regionales” (Moran, 1998: 161).<sup>279</sup> Además del impacto en la estructura de producción, se ha constatado también que el general efecto paralizador de la inversión extranjera directa (IED) que provocan las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio retrasa el progreso tecnológico (Kokko y Blomstrom, 1995; Smarzynska Javorcik, 2004).<sup>280</sup>

Los datos disponibles sobre las políticas de promoción de las exportaciones son menos tajantes. Frecuentemente se cita la conversión de la República de Corea y otros “tigres asiáticos” en protagonistas importantes del comercio internacional como ejemplo de la importancia de la intervención de los gobiernos en el establecimiento de industrias de exportación florecientes (Noland y Pack, 2003). Para algunos partidarios de estas políticas, como Mauricio, las zonas francas industriales desempeñaron un papel importante en la diversificación de la producción para incluir sectores no tradicionales (Subramanian y Roy, 2001). Sin embargo, otros países aplicaron una estrategia similar sin éxito.<sup>281</sup> Noland y Pack (2003) subrayan que algunos factores horizontales, como unas políticas macroeconómicas correctas y una fuerza de trabajo muy educada, desempeñaron un papel más importante que las intervenciones en sectores específicos según la experiencia de los países de Asia Oriental. De hecho, los autores concluyen que los incentivos a la exportación sólo sirvieron para compensar los efectos de la protección todavía subsistente y que se podrían haber obtenido resultados similares con un derroche menor de medios. La experiencia demuestra que las políticas de intervención selectiva plantean problemas importantes de búsqueda de ganancias fáciles y de ineficiencia a largo plazo (Hoekman et al., 2004). Los tigres asiáticos pudieron disminuir la incidencia de estos problemas gracias a la estabilidad de su situación política, la competencia de su burocracia y el estricto cumplimiento de los objetivos de exportación, es decir, permitir la quiebra de las empresas con pérdidas. En cambio, en otros casos las políticas de apoyo fueron capitalizadas por grupos de interés lo que generó corrupción y el mantenimiento de industrias no eficientes (Lall, 2002). Otros problemas que se han planteado son las consecuencias fiscales de las políticas industriales y las dificultades que supone obtener información que permita definir los “ganadores” (Panagariya, 2000a).

Los debates actuales sobre el trato especial y diferenciado, a pesar de la escasez de pruebas favorables a las intervenciones selectivas de los gobiernos, han puesto de manifiesto la necesidad de los países en desarrollo de “espacio político” para proteger a las industrias que compiten con importaciones y subvencionar a los exportadores.<sup>282</sup> Se ha dicho que los países en desarrollo deben poder rechazar las condiciones impuestas para proteger las industrias incipientes por ser demasiado engorrosas (TN/CTD/W/3/Rev.2) y no tener que ofrecer compensaciones (TN/CTD/W/4/Add.1). Igualmente, algunos países en desarrollo han propuesto que se les dé libertad para utilizar medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (TN/CTD/W/4; TN/CTD/W/3/Rev.2) y subvenciones a la exportación (TN/CTD/W/3/Rev.2) según les convenga para cumplir sus objetivos de desarrollo. La presunción subyacente de que reducir las obligaciones internacionales es de algún modo más favorable para el desarrollo se puede considerar una respuesta al “Consenso de Washington” defendido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el decenio de 1980. Rodrik (1993) aporta un apoyo empírico observando que la estrategia recomendada, es decir, reducir al mínimo las intervenciones de los gobiernos en la búsqueda de planteamientos del desarrollo basados en la exportación, ha tenido un éxito que en el mejor de los casos puede calificarse de mitigado.

<sup>279</sup> Los esquemas de contenido nacional exigen que las empresas compren componentes de producción nacional más caros en lugar de productos de sustitución importados, lo que genera costos de producción más elevados, restando atractivo a la inversión en el correspondiente sector de la elaboración ulterior. Por supuesto, otros factores del país receptor, en particular el nivel de protección arancelaria y los incentivos fiscales o financieros, pueden compensar el efecto negativo de las prescripciones en materia de contenido nacional en las inversiones, aunque a costa de nuevas distorsiones.

<sup>280</sup> Véase en OMC y UNCTAD (2002) un amplio resumen de los canales a través de los cuales las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y otros requisitos en materia de resultados afectan al comercio, a las inversiones y al crecimiento, así como de las pruebas empíricas.

<sup>281</sup> Panagariya (2000a) observa que los costos de las subvenciones a la exportación concedidas por algunos países de Asia y América Latina fueron claramente superiores a los beneficios obtenidos en las esferas de la promoción y diversificación de las exportaciones. Igualmente, en la mayoría de los ejemplos de países africanos analizados en Helleiner (2002) no se establece un impacto significativo de las zonas francas industriales en las exportaciones de productos no tradicionales.

<sup>282</sup> Hoekman (2005) observa el uso generalizado y el contenido mal definido del término «espacio político» en los debates actuales y propone una operacionalización más precisa de este concepto que se expone en más detalle *infra*.

En los últimos tiempos, algunos académicos han adoptado un enfoque más matizado en sus comentarios y reservan un papel futuro a las intervenciones de los gobiernos, teniendo al mismo tiempo en cuenta la experiencia acumulada hasta la fecha. Por un lado, se ha reconocido que las dificultades presupuestarias, informativas, administrativas y de política económica limitan el éxito de las políticas industriales activas (Rodrik, 2004), así como la importancia de que los mercados y las instituciones funcionen.<sup>283</sup> Por otro lado, aunque la apertura comercial haya dado origen a mejoras de la productividad en mercados antes protegidos, las políticas de *laissez-faire* tampoco han mejorado los resultados económicos según lo previsto. Hausman y Rodrik (2003) sostienen que, para promover el cambio estructural y el crecimiento, los gobiernos tienen que desempeñar la función de alentar la capacidad empresarial y las inversiones en nuevas actividades, y abandonar las empresas y sectores que han dejado de ser productivos.<sup>284</sup> Aunque los instrumentos no comerciales, como los créditos o garantías del sector público por un plazo limitado, y hasta que los mercados financieros privados estén dispuestos a intervenir (o hasta que se declare la quiebra), sean preferibles en la mayoría de los casos desde el punto de vista de la eficiencia, Melitz (2005) señala que, para aprovechar la innovación ajena, las restricciones del comercio pueden ser en determinadas circunstancias menos distorsionadoras de lo que anteriormente se creía, aunque deban tratarse con gran precaución. Panagariya (2000a) observa que la selección de las políticas prioritarias se ha de hacer teniendo también en cuenta su viabilidad dentro del horizonte temporal previsible. Es posible que en los debates sobre el trato especial y diferenciado en esta esfera sea necesario examinar con más detalle los instrumentos de política actualmente en vigor en la OMC, incluidas las condiciones impuestas para su utilización, así como las posibles alternativas, y quizá sea necesario abandonar un enfoque unitario para tener más en cuenta la situación específica de los países individuales.

### Períodos más largos de transición para cumplir las obligaciones que exigen un uso intensivo de recursos

El aumento considerable de las obligaciones de los países en desarrollo a consecuencia de la Ronda Uruguay pronto originó quejas por los excesivos costos que suponía el cumplimiento. Aunque algunos acuerdos, como el relativo a las MIC, permitían unos períodos de transición más largos para facilitar el ajuste a los cambios de las pautas sectoriales y tener en cuenta los costos de política económica que suponía la eliminación de las medidas distorsionadoras del comercio, otros acuerdos, como los relativos a los ADPIC y la valoración en aduana facultaban a los países en desarrollo para retrasar la aplicación a fin de poder adoptar las medidas administrativas necesarias. Cabe presumir que se consideró que el equilibrio entre los costos inmediatos y los beneficios a largo plazo del acuerdo sería más favorable si los países en desarrollo estuvieran obligados únicamente a realizar un número limitado de reformas de una vez y diferir algunos de los costos a una etapa posterior (Kleen y Page, 2005).

Al amparo del Acuerdo de Valoración en Aduana, 56 países en desarrollo Miembros pidieron acogerse al período de transición inicial de cinco años previsto en su artículo 20.1, solicitando 32 de ellos además prórrogas, que básicamente permitían que se siguieran utilizando valores mínimos. Aparentemente sólo un número limitado de países en desarrollo Miembros han utilizado el período de transición, es decir, han notificado una legislación conforme con el Acuerdo tras su finalización. En muchos casos, no se ha recibido ninguna notificación aunque no se hayan solicitado nuevas prórrogas o no se haya presentado en ningún momento la solicitud inicial de prórroga. La utilización del valor de transacción como metodología preferida a efectos aduaneros puede ser positiva porque aumenta la transparencia y la objetividad, pero puede exigir

<sup>283</sup> Se trata de factores importantes que determinan el clima de inversión en un país. Se ha constatado que la IED desempeña un importante papel en la diversificación y la modernización de la base industrial de los países en desarrollo. Véase, en particular, en Hoekman et al. (2004) una panorámica de la documentación sobre IED y transferencia de tecnología. Aunque los autores mencionan numerosos estudios prácticos, en que se ha inducido una difusión tecnológica sustancial gracias a la IED, también subrayan que la transferencia o la difusión indirecta de tecnología a través de la IED no son automáticas y podrían verse fomentadas por las políticas adecuadas.

<sup>284</sup> Los autores subrayan que es necesario descubrir qué se es capaz de producir. Consideran que este descubrimiento tiene un gran valor social ya que determina la pauta de especialización futura de la economía. Como otros empresarios emulan rápidamente lo que han descubierto los pioneros, el empresario inicial sólo puede internalizar parte del valor social generado. Los autores concluyen que las políticas de *laissez-faire* provocan una oferta deficitaria de innovación. Rodríguez-Clare (2005) añade que, para que florezcan nuevas industrias, los gobiernos tendrían que coordinar también las decisiones de invertir en industrias en etapas anteriores y posteriores del proceso de producción y que dependen unas de otras.

una reforma total del procedimiento aduanero, lo que supone invertir en instituciones, equipo y formación (Shin, 1999). Para evitar fraudes relacionados con la infravaloración (pérdida de ingresos arancelarios) o la sobrevaloración (elusión de los controles del capital) de las mercancías, tiene particular importancia el acceso a información electrónica para poder realizar comparaciones de precios. También se puede considerar que la solución de problemas institucionales más amplios, como los que plantean la corrupción, la lentitud de los procedimientos burocráticos y la insuficiencia de los sistemas de auditoría interna es un requisito indispensable para utilizar sistemas más elaborados de valoración. Por el mismo motivo, cuando el proceso de reforma de la valoración en aduana se ha presentado asociado con un proceso de reforma más general, las ganancias en transparencia, rapidez en el despacho de aduana y aumento de los ingresos han sido superiores a las previstas en la mayoría de los casos (Duran y Sokol, 2005).

La experiencia de los países en desarrollo en la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC ha suscitado mayores preocupaciones incluso. En virtud del párrafo 2 del artículo 65 del Acuerdo sobre los ADPIC, los países en desarrollo están obligados a aplicar las disposiciones relativas al régimen NMF y el trato nacional (artículos 3, 4 y 5 del Acuerdo sobre los ADPIC) pero no a adaptar su legislación a las disposiciones de dicho Acuerdo en un plazo de cinco años (11 años en el caso de los PMA, según el párrafo 1 del artículo 66 del Acuerdo sobre los ADPIC, con posibilidad de prórrogas). Además, el párrafo 4 del artículo 65 del Acuerdo sobre los ADPIC establece un plazo total de 10 años durante el cual los países en desarrollo Miembros no están obligados a ampliar la protección mediante patentes de productos a sectores de tecnología que no gozaban de tal protección antes. En 2001, se decidió que los PMA podían retrasar la aplicación con respecto a los productos farmacéuticos de las disposiciones sobre patentes y las relativas a la protección de la información no divulgada hasta el 1º de enero de 2016 (WT/MIN(01)DEC/2). El período de transición general previsto en el Acuerdo sobre los ADPIC para los PMA se prorrogó en 2005 hasta el 1º de julio de 2013 (IP/C/40). Muchos países en desarrollo disponían de regímenes de propiedad intelectual antes del Acuerdo sobre los ADPIC, pero utilizaron la transición para modernizar las infraestructuras existentes.<sup>285</sup> La India, por ejemplo, desarrolló la Ley de Patentes (promulgada originalmente en 1970) para hacerla plenamente compatible con el Acuerdo, introduciendo enmiendas en 2000, 2003 y 2005, y en su política científica y tecnológica de 2003 hizo hincapié en los derechos de propiedad intelectual como instrumento importante para su desarrollo comercial (Saha, 2005). Diversos estudios de ejemplos de países en desarrollo han puesto de manifiesto que los costos de la modernización necesaria así como los gastos anuales de funcionamiento de las instituciones de protección de los derechos de propiedad intelectual serían sustanciales (UNCTAD, 1996; Banco Mundial, 2002). Sin embargo, las estimaciones varían mucho y frecuentemente no es posible determinar los costos marginales que generará el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo sobre los ADPIC. Además, en algunos países en desarrollo los ingresos procedentes de las tasas de registro, principalmente de marcas de fábrica y de comercio, eran superiores a los gastos ordinarios (CIPR, 2002). Pero se ha demostrado que el Acuerdo sobre los ADPIC tiene unas repercusiones económicas que no se limitan a los presupuestos ordinarios. Los titulares de los derechos están domiciliados de forma desproporcionada en un número reducido de países industrializados. A corto plazo, se ha estimado que esto produce unas salidas financieras netas de los países en desarrollo (y de los demás países desarrollados) hacia los exportadores de tecnología, principalmente los Estados Unidos, Alemania y el Japón (Banco Mundial, 2002; Maskus, 2000). Sin embargo, algunos países en desarrollo están reduciendo esta distancia. En preparación de su adhesión a la OMC, China ha modernizado sus autoridades responsables de la propiedad intelectual y, entre 2001 y 2005, el número de solicitudes de patentes de invención recibidas cada año por la Oficina Estatal de la Propiedad Intelectual (SIPO) casi se ha triplicado (2001: 63.204; 2005: 173.327). En ese tiempo, y en cada año desde 2003, la mayoría de las solicitudes de patentes de invención fueron presentadas por solicitantes locales.<sup>286</sup> Además, desde un punto de vista positivo, se ha constatado que una mayor protección de los derechos de propiedad intelectual incrementa el flujo de IED (no sólo en sectores sensibles a los derechos de propiedad

<sup>285</sup> Los países en desarrollo también aprovecharon la oportunidad para obtener mayor asistencia, tanto a nivel bilateral como de instituciones multilaterales, en particular la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), para la actualización y modernización de sus regímenes de propiedad intelectual.

<sup>286</sup> Véase [http://www.sipo.gov.cn/sipo\\_English/statistics/200607/t20060725\\_104689.htm](http://www.sipo.gov.cn/sipo_English/statistics/200607/t20060725_104689.htm), consultado el 27 de abril de 2007. Además, otras formas de protección, como los derechos de autor, han resultado ser beneficiosas, por ejemplo, para la industria musical de los países en desarrollo (Maskus, 2000).

intelectual) y la transferencia de tecnología, incluso a los PMA (OCDE, 2003; Smarzynska Javorcik, 2002; Lee y Mansfield, 1996). Aunque se hayan puesto dificultades a la transferencia de tecnología por vía de la imitación, los efectos de la IED se han hecho sentir con más fuerza en los países que están capacitados para practicar la ingeniería inversa (OCDE, 2003). Además, la transferencia de tecnología ha aumentado en diversos países en desarrollo a través de contratos de licencias (con efectos positivos dependiendo de la cuantía de las regalías) (Maskus y Yang, 2003).

En los debates actuales sobre trato especial y diferenciado algunos países en desarrollo han presentado propuestas en el sentido de que se prorroguen automáticamente, cuando así se solicite, los períodos de transición previstos en los Acuerdos sobre Valoración en Aduana y sobre los ADPIC (TN/CTD/W/3/Rev.2 y TN/CTD/W/4/Add.1). Los Miembros que se opongan tendrán que demostrar que los fines previstos se han cumplido durante el período de transición que vaya a expirar y que el resultado ha sido que se dispone de la infraestructura necesaria (en el caso del Acuerdo sobre los ADPIC, "una base tecnológica viable"). Aunque muchos siguen mostrándose escépticos ante los problemas de riesgo moral<sup>287</sup> que plantea este enfoque, ha ganado algún terreno la idea de que la relación costos/beneficio de ciertas obligaciones puede depender del nivel de desarrollo. Se alega que las inversiones y reformas complementarias que se necesitan en el mundo en desarrollo compiten con otras prioridades del desarrollo por conseguir una parte de los escasos fondos y la escasa capacidad administrativa (Hoekman, 2005). Al mismo tiempo, los datos empíricos han demostrado que la modernización de las aduanas y de los derechos de propiedad intelectual ha tenido efectos positivos en distintos indicadores del desarrollo y, por consiguiente, no se debe descuidar.<sup>288</sup> Para que el trato especial y diferenciado sea efectivo será necesario adaptarlo a la situación específica de cada país, teniendo en cuenta la infraestructura y los activos de que dispone y ofreciendo al mismo tiempo incentivos para la reforma, pero también habrán de tenerse en cuenta los costos que el incumplimiento de las obligaciones impone a otros países.

## *ii) Nuevos enfoques para responder a los intereses de los países en desarrollo*

Las negociaciones en curso ofrecen una buena oportunidad de reconsiderar la forma en que se puede abrir paso en la OMC a los intereses especiales de los países en desarrollo. Según el mandato de Doha, han de examinarse todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a hacerlas más precisas, eficaces y operativas (WT/MIN(01)/DEC/1). En las negociaciones se utilizarán modalidades de trato especial y diferenciado convenidas y será necesario concebir nuevas disposiciones sobre el trato especial y diferenciado en las esferas de negociación, como la facilitación del comercio. Para todas estas formas de trato especial y diferenciado siguen teniendo la misma importancia dos cuestiones básicas: primera, la ausencia de un análisis político de la necesidad de las exenciones y de responsabilidad por parte de los demandantes de dichas exenciones; y segunda, la falta de una evaluación realista de la forma en que deben concederse esas exenciones sin poner en peligro la integridad del sistema. Estas consideraciones se relacionan entre sí ya que es probable que la exigencia de una justificación de las necesidades especiales de desarrollo y de las propias excepciones de las normas que se soliciten ponga término a la autocalificación como país en desarrollo, lo que deja en el aire la cuestión de cuál es el mecanismo adecuado de selección para tener derecho a solicitar un trato especial y diferenciado.

Hasta el momento han resultado particularmente populares dos estrategias extremas para evitar un análisis más serio: la primera ha sido conceder una flexibilidad total (a veces con un límite temporal) a los países en desarrollo, principalmente PMA, que son demasiado pequeños económicamente para perjudicar los intereses de otros Miembros, sin considerar cuál es su justificación ni sus consecuencias. Por ejemplo, no se espera que los PMA asuman compromisos en la esfera del acceso a los mercados de

<sup>287</sup> El riesgo moral se define como una modificación del comportamiento inducida por el seguro que hace que el suceso asegurado tenga más probabilidades de producirse.

<sup>288</sup> Para obtener más información empírica véase también Dirección Nacional de Comercio de Suecia (2004).

productos agropecuarios o en las nuevas negociaciones sobre facilitación del comercio (WT/L/579).<sup>289</sup> O podrán mantener las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio vigentes o establecer nuevas durante un período ampliado, posiblemente hasta 2020 (WT/MIN(05)/DEC: F-2). Aunque celebrado como un éxito, es muy dudosa la conveniencia económica y estratégica de este enfoque. Los PMA han liberalizado unilateralmente algunos sectores y podrían unir estas medidas con reformas acordes con la OMC para impedir un deslizamiento de las políticas.<sup>290</sup> Además, los PMA pueden utilizar la carta del statu quo en las negociaciones para hacer valer sus intereses ofensivos.<sup>291</sup> En lo que respecta a las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, como antes se vio, quizá no sean la política más eficaz en función de los costos para promover las industrias nacionales.

El segundo enfoque ha sido centrarse en propuestas de trato especial y diferenciado que tienen prácticamente un valor intrínseco, nulo o escaso, o formular más compromisos de “máximo empeño”, es decir, conceder “derechos” cuyo cumplimiento difícilmente se podrá exigir. Por ejemplo, se acordó en principio que “cuando los Miembros adopten medidas de conformidad con las disposiciones de la Cláusula de Habilitación serán aplicables los términos y condiciones de esta Cláusula” o que al evaluar las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos de conformidad con la sección B del artículo XVIII del GATT de 1994 “se tendrá plenamente en cuenta la repercusión de la volatilidad de las corrientes financieras a corto plazo” (JOB(03)/150/Rev.2: C-2 y C-6, sin cursivas en el original).

Algunos comentaristas han hecho propuestas sobre cómo reorientar los debates relativos al trato especial y diferenciado hacia un enfoque más analítico. Todos ellos son partidarios de la idea de heterogeneidad entre los países en desarrollo si se quiere que el trato especial y diferenciado sea eficaz, es decir, están de acuerdo en que la situación específica de cada Miembro debe determinar la admisibilidad y el tipo de la medida de trato especial y diferenciado que ha de autorizarse.<sup>292</sup> Sin embargo, los enfoques propuestos se distinguen por el grado de diferenciación entre los países en desarrollo y cómo ha de establecerse ésta. Las dos alternativas principales varían también en lo que respecta al alcance exacto del trato especial y diferenciado y el grado de detalle con el que se ha de examinar el contenido de las normas de la OMC y las posibles exenciones.

<sup>289</sup> En las nuevas esferas, como la facilitación del comercio y demás temas de Singapur, este enfoque ha tenido algún respaldo académico. Lawrence (2005) propone que se complementen los acuerdos vigentes de la OMC con “clubes” adicionales a los que sólo se sumarían los Miembros que quisieran aceptar un conjunto de compromisos más amplio. A fin de evitar el desapego que provoca la conversión de los Códigos plurilaterales de la Ronda de Tokio en obligaciones de aplicación universal, todos los Miembros de la OMC participarían en la negociación de las normas de los clubes, pero tendrían libertad para sumarse a ellos posteriormente. El autor considera que la OMC es un “club de coordinación global” del comercio que debe abordar todas las cuestiones interrelacionadas. Este “club de clubes” representaría un compromiso en el que podría coexistir la diversidad con el establecimiento de un marco de integración más profunda. Movidos por el temor a una “sociedad de dos clases” y una marginación ulterior de los países más pobres, muchos observadores (por ejemplo, Hoekman, 2005) no consideran que los acuerdos “plurilaterales” sean beneficiosos para los intereses de los países en desarrollo.

<sup>290</sup> Véanse las subsecciones B.2, B.5 y C.2 c), en las que se consideran los compromisos internacionales como instrumento para resolver problemas internos de gobierno. Si se permite que todos los países que generan costos de no cumplimiento y que como mercados son demasiado pequeños para interesar a sus interlocutores comerciales obtengan exenciones más o menos permanentes, hay que preguntarse si esta práctica, aunque en realidad no sea infrecuente, deba ser formalizada a través de las normas de la OMC, poniendo en riesgo de este modo la ulterior integración de estos países en el sistema multilateral de comercio. Véase Kerr (2005).

<sup>291</sup> Tal como se expone en las subsecciones B.2 y B.5, no resulta fácil explicar por qué un país grande negociaría compromisos de liberalización con un país pequeño. Un motivo posible es el interés del país grande en la cooperación en esferas distintas del comercio, como la protección del medio ambiente. Además, puede que un PMA no sea considerado un mercado pequeño respecto de determinados productos. Por último, dado que un mercado grande otorga por sí mismo un poder de negociación significativo, los PMA pueden actuar en grupo al negociar con los grandes interlocutores comerciales.

<sup>292</sup> Como se indica en las subsecciones B.2, B.5 y C.2 c), el enfoque de los acuerdos comerciales basado en la relación de intercambio supondría una respuesta diferente para los grandes y los pequeños países en desarrollo. Por ejemplo, Staiger (2006) sostiene que las piezas fundamentales de las pruebas empíricas son el grado pasado y presente en que los países en desarrollo son lo bastante importantes en los mercados pertinentes para alterar los precios internacionales con sus decisiones de política comercial. Citando dos documentos en apoyo de su argumento (Gros, 1987; Broda et al., 2006), lamenta la carencia general de estudios empíricos a este respecto.

Algunos autores han establecido una distinción entre obligaciones básicas, como el acceso a los mercados en régimen NMF y la prohibición de las medidas causantes de una elevada distorsión del comercio, y las obligaciones que supone aplicar acuerdos “costosos” relativos a cuestiones normativas, como los de valoración en aduana y sobre los ADPIC. El sometimiento universal a las disciplinas básicas implica que no debe retrasarse el avance de la liberalización para tener en cuenta la erosión de las preferencias y que se deje poco espacio, o ninguno, para “titubeos” con respecto a las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio o las subvenciones a la exportación (Hoekman et al., 2004). Se han presentado diferentes estrategias para identificar a los posibles beneficiarios. Hoekman et al. (2004) son partidarios de excepciones, sometidas a un plazo, de los acuerdos que exigen un “uso intensivo de recursos” en favor de un grupo de “PMA plus” definido a través de criterios amplios, como los ingresos por habitante o el tamaño. Se ha alegado que esta diferenciación poco matizada incluiría prácticamente a todos los países que tienen problemas similares de aplicación de los Acuerdos de la OMC.<sup>293</sup> Para atender a las reclamaciones de los países individuales que no formen parte de este grupo y que quieran tener acceso a los mismos derechos caso por caso, se propone un procedimiento de apelación. Wang y Winters (2000), Prowse (2002) y Hoekman (2002) sostienen que la capacidad de aplicación se debe evaluar país por país (“auditorías de la aplicación”). Los autores vinculan la exención temporal con la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad. Hoekman (2005) sugiere que en lugar de establecer exenciones formales de la norma, las reclamaciones contra los países en desarrollo que no cumplan obligaciones que exijan un “uso intensivo de recursos” se deben condicionar a la aprobación previa por un órgano independiente de supervisión que determine los posibles beneficios de la aplicación frente a los costos del cumplimiento (“prueba del desarrollo”).

Aunque resulte intelectualmente estimulante definir de alguna de estas formas la posibilidad de acogerse a un trato especial y diferenciado, plantea varias dificultades prácticas: primero, los intentos de subdividir a los países en desarrollo se han demostrado inviables, en particular porque ese grupo de países, excluyendo a otros países en desarrollo, reuniría las condiciones para poder optar a un trato especial y diferenciado muy amplio. Las evaluaciones país por país o los procedimientos de apelación tienen la desventaja de supeditar la capacidad de optar al trato especial y diferenciado a un proceso de decisión discrecional, en lugar de crear derechos exigibles. Segundo, un enfoque “a medida” exigiría una mejora extraordinaria de la coordinación y la prestación de asistencia en todos los niveles. Por último, la intervención de autoridades externas para realizar “auditorías de la aplicación” o “pruebas del desarrollo” es probable que sea conflictiva. No es previsible que los Miembros de la OMC acepten delegar este papel fundamental en otras instituciones, especialmente porque los resultados de tal análisis generarían derechos exigibles al amparo de las flexibilidades del trato especial y diferenciado o el derecho a iniciar procedimientos ante grupos especiales en el marco del mecanismo de solución de diferencias. Además, habrá de llegarse a un acuerdo entre los distintos grupos y organismos en competición sobre cuál será el que determinará en último extremo los costos del cumplimiento y cómo deben calcularse (Keck y Priyadarshi, 2005). No obstante, en cierta medida estos enfoques han dado forma a los debates actuales sobre el trato especial y diferenciado. Algunas instituciones han incrementado sus medidas de asistencia y coordinación.<sup>294</sup> Las modalidades para las negociaciones relativas a la facilitación del comercio estipulan que “el alcance de los compromisos y el momento de contraerlos guardarán relación con la capacidad de aplicación de los Miembros en desarrollo y menos adelantados ... [y que] los países desarrollados Miembros harán el máximo esfuerzo por asegurar un apoyo y una asistencia directamente relacionados con la naturaleza y el alcance de los compromisos” (WT/L/579: D-1, párrafos 2 y 6). Aunque

<sup>293</sup> Esta postura parece haber recibido algún respaldo en un análisis econométrico no publicado de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en el que se muestra que algunos países en desarrollo son similares a los PMA en una serie de indicadores fundamentales mientras que otros pueden ser incluidos razonablemente en el grupo de los países desarrollados. El estudio fue debatido en diversas reuniones del Grupo de Trabajo del Comité de Comercio en 2002. Como no se pudo llegar a un consenso sobre las conclusiones del estudio, se mantuvo su carácter reservado.

<sup>294</sup> Véase, por ejemplo, FMI y Banco Mundial (2006) y OMC (2006b).

se mantienen elementos de “máximo empeño”, la aplicación se vincula formalmente con la capacidad y la asistencia, aunque de forma no objetiva.<sup>295</sup>

En lo que respecta al alcance propuesto para el trato especial y diferenciado, la literatura especializada está ampliamente de acuerdo en que lograr una mayor liberalización del acceso a los mercados constituye una actividad “fundamental” del sistema multilateral de comercio y en que la forma de responder a las preocupaciones frente a la erosión de las preferencias es eliminar los obstáculos al comercio sobre una base NMF en los sectores de interés exportador para los países en desarrollo y proporcionando compensaciones y asistencia para el reajuste a los países y sectores particularmente afectados. Sin embargo, varios comentaristas ponen en duda que se pueda establecer una clara distinción con otras disciplinas “fundamentales” y obligaciones más extensas. Por ejemplo, acuerdos relacionados con infraestructuras, como el de Valoración en Aduana, contienen elementos, como los requisitos de publicación (artículo 12), que tienen unas repercusiones limitadas en los recursos, pero son cruciales para limitar las excepciones *ad hoc* y mantener un sistema aduanero equitativo. Además, el enfoque no hace justicia al hecho de que unas exenciones limitadas para proteger unos aranceles o unos contingentes más elevados pueden estar justificadas cuando existen imperfecciones en el mercado o intervienen determinadas consideraciones de política económica.<sup>296</sup> Keck y Low (2004) se muestran partidarios de un enfoque de las cuestiones específicas basado en argumentos económicos cuando se trate de intervenciones de los gobiernos que estarían prohibidas en otro caso por las normas de la OMC.<sup>297</sup> En este sentido, las exenciones para proteger a las industrias incipientes, por ejemplo, no estarían excluidas *a priori* por constituir una violación de las disciplinas “fundamentales”, pero se condicionarían a la situación específica del demandante, es decir, la existencia de externalidades de aprendizaje, la inexistencia de políticas óptimas y un calendario claro para eliminar las medidas en cuestión. Las justificaciones de los retrasos con respecto a las medidas relacionadas con la exportación, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio o algunos asuntos relacionados con la infraestructura pueden ser examinados de manera similar.<sup>298</sup> El derecho a un trato especial y diferenciado evidentemente dependería también del grado en que sea probable que resulten perjudicados intereses de terceros.

Idealmente, podrían encontrarse criterios mensurables para calificar la situación de un país que, por tanto, se podrían utilizar para determinar el acceso a una disposición determinada de trato especial y diferenciado, introduciendo alguna “automaticidad” o, por lo menos, pruebas “firmes” en el proceso de autorización. La gama de indicadores variará dependiendo de las circunstancias y los objetivos políticos de que se trate. Stevens (2002) muestra cómo se puede permitir que los países que cumplen determinados requisitos específicos en materia de seguridad alimentaria utilicen subvenciones a la producción de determinados productos agropecuarios básicos. Keck y Low (2004) consideran necesario establecer criterios para cada disposición específica, observando la diferencia entre la lista hipotética de beneficiarios de Stevens (2002) y la lista real de países que han obtenido permiso para ofrecer subvenciones en el marco de determinados programas, de acuerdo con el procedimiento de vía rápida del Acuerdo SMC (G/SCM/39). Las condiciones impuestas a los países beneficiarios, como la de compensación, deben exigir también una evaluación económica. Como ejemplo, Cottier (2006) cita las metodologías de cálculo de las regalías de la legislación de aplicación canadiense y suiza de la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública (WT/MIN(01)/DEC/2), que prevé el ajuste de los pagos en función de indicadores del desarrollo humano.

<sup>295</sup> Evenett (2005) menciona la idea de “rondas de compromisos”, en las que los donantes se comprometan a ofrecer la asistencia concreta solicitada por un Miembro de la OMC y aprobada por un comité técnico de expertos. La ejecución de los compromisos de asistencia técnica y de creación de capacidad, así como la de los restantes compromisos de facilitación del comercio, según un plan de gestión sería una obligación vinculante.

<sup>296</sup> Véase la exposición teórica de la subsección C.2 c) ii) y los datos empíricos que contiene la parte a) de esta subsección.

<sup>297</sup> Otros han apoyado y desarrollado más este enfoque basado en “cuestiones”, “disposiciones” o “situaciones” específicas. Véase, por ejemplo, Cottier (2006), Paugam y Novel (2005) y Corrales-Leal (2005).

<sup>298</sup> Por ejemplo, pueden ofrecerse períodos de transición limitados para poner zonas de elaboración para la exportación en conformidad con las normas de la OMC si se demuestra que el papel principal desempeñado por los gobiernos ha sido coordinar el establecimiento de una agrupación industrial y proporcionar la infraestructura necesaria.

La mayor ventaja de este enfoque sería que haría innecesario establecer diferencias *a priori* entre los países en desarrollo Miembros. A la vista de las diferentes series de criterios para acogerse a los distintos tipos de trato especial y diferenciado, los grupos que se establezcan responderán más estrechamente a las necesidades reales. Por el mismo motivo, aunque cumplan los requisitos para que se les reconozcan uno o dos derechos “significativos” de recibir un trato especial y diferenciado, no todos los países en desarrollo podrán acogerse a todas las excepciones. De este modo disminuirá la resistencia de quienes no quieren que los interlocutores más fuertes se aprovechen de las flexibilidades a expensas de otros. Sin embargo, un reto importante será identificar criterios adecuados, y medirlos. Se trataría no sólo de una labor larga sino que sometería a prueba los recursos de los Miembros debido al nivel de detalle y de complejidad técnica que supone. Aun en los casos en que se dispone de datos apropiados, las opiniones difieren con respecto a la calidad y pertinencia de distintas fuentes, como ponen de manifiesto los largos debates sobre la base de datos que habrá de utilizarse para calcular los equivalentes *ad valorem* en las actuales negociaciones sobre el acceso a los mercados o las reclamaciones que se han presentado contra el papel central atribuido al FMI en el suministro de datos para las consultas sobre balanza de pagos. Cottier (2006) rechaza la idea de que los problemas de información puedan hacer inviable un enfoque más objetivo y “automático” y menciona precedentes en otras áreas, como los criterios utilizados para calificar las necesidades de un país (teniendo en cuenta también los riesgos de carácter moral) cuando se determina la combinación de donaciones y créditos a que tendrá derecho en los programas de alivio de la deuda (AIF, 2004). El hecho de que se mantenga, a pesar del uso intensivo de datos que exige este enfoque, un elemento de “negociación” o de “adopción de decisiones” por los miembros en general, por ejemplo, sobre el plazo exacto a que está sometida la exención otorgada, representa una dificultad adicional.

Desgraciadamente, como se ha mostrado en este resumen de la literatura, no existe ninguna fórmula mágica que establezca cómo puede adaptarse mejor el trato especial y diferenciado en la OMC a las necesidades de los países en desarrollo. No obstante, de la experiencia acumulada hasta la fecha pueden extraerse algunas lecciones para debates futuros: primero, es necesario corregir la ausencia de análisis de los motivos del trato especial y diferenciado, sus formas y condiciones, así como de su compatibilidad con el carácter de organización basada en normas de la OMC. Ello supondrá alejarse de los debates políticos de carácter general con respecto a cuestiones tales como la “graduación” frente a “posibilidad total de no aplicar los acuerdos”, y acercarse a un debate orientado por los problemas que plantean las imperfecciones de los mercados y los instrumentos económicos. Segundo, no todas las demandas de trato especial y diferenciado pueden dar origen a obligaciones exigibles, por ejemplo, si la mayor permisividad de las prescripciones amenaza con socavar el objetivo político perseguido. La asistencia técnica constituye un complemento indispensable incluso para facilitar los reajustes durante los períodos de transición. Por último, es improbable que los enfoques radicales obtengan el consenso necesario. Esta afirmación es aplicable a las sugerencias que pretenden modificar el carácter contractual de la OMC o ignorar importantes sensibilidades y limitaciones de capacidad. Aparentemente los enfoques de carácter más técnico, abiertos a otras ideas y graduales del trato especial y diferenciado tienen más posibilidades de ayudar a dar respuesta a las preocupaciones de los países en desarrollo dentro del sistema multilateral de comercio sin poner en peligro su integridad.

## 5. EL RETO DEL REGIONALISMO

En los últimos 15 años el número de acuerdos regionales o de libre comercio se ha multiplicado. A lo largo de toda su existencia (1948-1994) el GATT sólo recibió 124 notificaciones de acuerdos comerciales regionales (ACR). Pero desde la creación de la OMC en 1995 se han notificado más de 160 acuerdos nuevos que abarcan el comercio de mercancías o servicios. El 1º de marzo de 2007 se habían notificado 194 ACR en vigor, de los cuales 129 lo habían sido de conformidad con el artículo XXIV del GATT, 21 de conformidad con la Cláusula de Habilitación y 44 de conformidad con el artículo V del AGCS. Salvo Mongolia, como posible excepción, todos los demás Miembros de la OMC son partes al menos en un ACR. Los países asiáticos, que antes se resistían a los acuerdos de libre comercio, participan hoy muy activamente en las negociaciones de nuevos acuerdos.

El análisis que se hizo en la sección C de los ACR ofrece una información valiosa acerca de los efectos positivos de los acuerdos comerciales regionales y la interacción entre éstos y el sistema multilateral de comercio. Una de las conclusiones que cabe recordar de ese análisis es la ambivalencia de los efectos de los acuerdos comerciales preferenciales en el bienestar. La pertenencia a un ACR no garantiza el aumento del bienestar de sus miembros. Además, la formación de ACR puede afectar desfavorablemente al bienestar de los países que no sean miembros, debido a la desviación de las corrientes comerciales y a los efectos en la relación de intercambio. Dado que los Miembros de la OMC aceptan el regionalismo y al mismo tiempo el multilateralismo, es fundamental entender cómo se ha abordado desde la OMC el reto que supone la proliferación de ACR y cuáles son los problemas que siguen planteándose. En esta subsección se abordan estas cuestiones.

Primero, se describe la forma en que el sistema multilateral ha hecho frente al reto del regionalismo, prestándose especial atención a los acontecimientos desde el establecimiento de la OMC en 1995. Segundo, se exponen analíticamente las cuestiones pendientes de solución y que definen el contenido principal del debate en torno a los ACR que actualmente se mantiene en la OMC, principalmente desde un punto de vista económico. Tercero, se ofrece un resumen de la literatura teórica sobre los ACR en tanto que factor positivo o factor negativo para el sistema multilateral de comercio. Se ofrece además información anecdótica y sistemática sobre la interacción entre la proliferación de ACR y la evolución del sistema multilateral de comercio, para hacer alguna aportación al debate de si los ACR han sido un factor positivo o un factor negativo. Por último, se presentan algunas conclusiones que pueden extraerse de la literatura teórica y la información empírica sobre distintas formas de reforzar las disposiciones del artículo XXIV del GATT.

### a) El regionalismo en la historia del GATT/OMC

¿Cómo ha enfrentado el sistema multilateral de comercio el regionalismo? ¿Cómo se han aplicado las disposiciones del artículo XXIV del GATT a lo largo de los años?

Existen varias explicaciones de los orígenes históricos del artículo XXIV del GATT, que establece excepciones al cumplimiento de la obligación de trato NMF en favor de las uniones aduaneras y zonas de libre comercio que cumplan los criterios establecidos. Una explicación destacada de la excepción en favor de las uniones aduaneras es que su objetivo era abrir la puerta a la integración europea, que se consideraba fundamental para la paz futura en el continente (Bhagwati, 1991). Otra explicación de la exención otorgada a las uniones aduaneras es que habían sido objeto de exenciones del principio NMF en los acuerdos comerciales bilaterales mucho antes de que se creara el GATT (Mathis, 2002). Los Estados Unidos presentaron algunas propuestas con respecto al artículo XXIV del GATT que respetaban las disposiciones sobre el trato NMF de los acuerdos bilaterales que los propios Estados Unidos habían establecido de conformidad con la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, que establecía exenciones en favor de las uniones aduaneras.<sup>299</sup>

En lo que respecta a la excepción en favor de las zonas de libre comercio, la mayoría de las interpretaciones coinciden en que se trataba de una forma de intentar conseguir el apoyo de los países en desarrollo a la Carta de La Habana, pues muchos de ellos querían poder negociar acuerdos de comercio preferencial en el futuro. El párrafo 2 del artículo I del GATT estaba previsto que amparara únicamente las preferencias vigentes en aquel momento, como las derivadas del antiguo imperio británico, a condición de que no se concedieran nuevas preferencias. La introducción a través del artículo XXIV de una excepción en favor de las zonas de libre comercio fue una respuesta a las demandas de los países en desarrollo (Mathis, 2002).

En la mayoría de las crónicas de la época de las negociaciones de La Habana, se describía siempre a los Estados Unidos defendiendo el principio NMF y aceptando sólo a regañadientes la excepción en favor de los acuerdos de comercio preferencial. Sin embargo, Chase (2006) ha sugerido que los Estados Unidos permitieron la inclusión del artículo XXIV del GATT para abrir paso a un posible acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá que se estaba negociando entonces secretamente al mismo tiempo

<sup>299</sup> Véase Mathis (2002), página 33.

que la Carta de La Habana. Aunque finalmente el ALC entre los Estados Unidos y el Canadá quedó abandonado<sup>300</sup> (y no culminó hasta cuatro decenios más tarde) el texto en el que se eximía a las zonas de libre comercio de las obligaciones NMF se mantuvo en el GATT.

Todas estas explicaciones ponen de manifiesto el profundo interés de los países que intervinieron en las negociaciones posteriores a la guerra por establecer que en la OIC se respetarían los acuerdos de comercio preferencial.

En 1947 la creencia general era que la liberalización del comercio, regional o multilateral, era algo bueno. Y la liberalización regional, que ampliaba el acceso a los mercados, era complementaria del sistema multilateral de comercio. El artículo XXIV del GATT permitía los acuerdos regionales en la medida en que cumplieran tres requisitos: transparencia, compromiso con una profunda liberalización intrarregional, y neutralidad frente a terceros. Casi tres decenios más tarde, el párrafo 2 c) de la Decisión de 1979 de las partes contratantes del GATT relativa al trato diferenciado y más favorable permitía a los países en desarrollo que fueran partes contratantes del GATT que establecieran acuerdos regionales con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles de conformidad con criterios menos restrictivos que los aplicados a los países desarrollados.<sup>301</sup> Además, el establecimiento en 1995 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios también supuso la introducción de una excepción al trato NMF en favor de los acuerdos preferenciales que afectaran al comercio de servicios (artículo V del AGCS).

La primera vez que la debilidad de las normas del GATT relativas a los acuerdos regionales quedó de manifiesto fue cuando se notificó la Asociación de la CEE y los Países y Territorios de Ultramar. La parte IV del Tratado de Roma establecía una asociación entre los miembros de la CEE y sus países y territorios de ultramar.<sup>302</sup> El Tratado permitía que los miembros de la CEE concedieran un trato preferencial a estos países y territorios para promover su desarrollo económico y mantener unas relaciones económicas estrechas. Aunque el examen de este acuerdo a la luz de las disposiciones del artículo XXIV no fuera el primero, permitió prefigurar las cuestiones que preocuparían más en los exámenes posteriores de ACR. Entre las cuestiones debatidas por el grupo de trabajo que examinó la Asociación la principal fue la definición de “lo esencial de los intercambios comerciales” y qué medidas estaban incluidas en “las demás reglamentaciones comerciales restrictivas” citadas en el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT. ¿Es posible establecer una medida cuantitativa de “lo esencial de los intercambios comerciales”? ¿Cuáles son “las demás reglamentaciones comerciales restrictivas” entre los miembros de una zona de libre comercio que han de eliminarse, en particular, deben eliminarse las medidas de carácter contingente?<sup>303</sup> El Grupo de Trabajo encargado de la valoración de la compatibilidad del acuerdo con las normas pertinentes del GATT no pudo llegar a una conclusión tajante. Parte de los motivos de ello quizá fueran políticos, pero ese resultado se debió también en parte a la incapacidad de llegar a un acuerdo sustantivo sobre la interpretación de estos conceptos fundamentales.

Cuando se pusieron en marcha las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994), ya había empezado la “segunda ola” de regionalismo. El acontecimiento catalizador fue la firma del acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá (1989), pergeñado casi cuatro decenios antes. Para muchos, fue un momento crucial en el que se reflejó un giro fundamental en las prioridades de los Estados Unidos que los alejaba del multilateralismo y los acercaba al regionalismo. Por eso en las negociaciones se hicieron esfuerzos por reforzar las disciplinas multilaterales aplicables a los ACR.

<sup>300</sup> Obsérvese que el Canadá rechazó el acuerdo de 1948 (Smith, 1988; Wonnacott, 1987).

<sup>301</sup> El único requisito que se exige a los ACR concluidos al amparo de la Cláusula de Habilitación es un determinado grado de transparencia.

<sup>302</sup> Actualmente hay 21 países y territorios de ultramar repartidos por todo el globo: 12 países y territorios de ultramar británicos; 6 territorios y comunidades territoriales (*collectivités territoriales*) de ultramar franceses; 2 países de ultramar holandeses; y 1 bajo la Corona Danesa.

<sup>303</sup> El artículo V del AGCS establece requisitos igualmente opacos para las zonas de integración económica en la esfera de los servicios (para más información, véase la subsección siguiente).

Uno de los resultados de la Ronda Uruguay fue el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Este Entendimiento pretende aclarar los criterios y procedimientos de evaluación de los acuerdos, tanto los nuevos como los ampliados, y mejorar la transparencia de los acuerdos notificados. En lo que respecta, por ejemplo, a la evaluación de las uniones aduaneras, establece unos criterios específicos para calcular la “incidencia general de los derechos y cargas” antes y después del establecimiento del acuerdo. Como “plazo razonable” para que se complete un ACR establece que no deberá ser superior a 10 años. En lo que respecta a la transparencia, exige que todos los ACR notificados sean examinados por un grupo de trabajo de la OMC a la luz de las disposiciones del GATT y del Entendimiento.

Tras la creación de la OMC en 1995, se creó el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales al que se confió esta función de examen. El mandato del Comité es valorar el cumplimiento de los distintos acuerdos comerciales regionales con la norma pertinente de la OMC y considerar sus consecuencias para el sistema multilateral de comercio. El 1º de marzo de 2007 habían sido examinados, o estaban en proceso de examen, más de la mitad de los 194 ACR notificados: 14 están sometidos a un examen fáctico; 62 han pasado ya este examen fáctico; los informes sobre 5 ACR son objeto de consultas; y se han aprobado los informes de los exámenes de 19 ACR. Sin embargo, debido a problemas de interpretación de las disposiciones del artículo XXIV, los Miembros no han llegado a un consenso en ninguno de los exámenes del Comité, y no los han aprobado.<sup>304</sup>

Ante las claras dificultades de la función de vigilancia de la OMC y la preocupación por el creciente número de ACR, en Doha prosiguieron los esfuerzos multilaterales por someter los ACR a algún tipo de supervisión. Los Miembros de la OMC aceptaron iniciar negociaciones para “aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos previstos en las disposiciones vigentes de la OMC aplicables a los acuerdos comerciales regionales”. Las negociaciones siguieron dos caminos diferentes: por un lado, identificar las cuestiones objeto de negociación, incluidas las cuestiones “sustantivas” (por ejemplo, las sistémicas y jurídicas) y por otro lado mantener consultas sobre cuestiones de procedimiento relacionadas con la transparencia de los ACR.

Las negociaciones sobre cuestiones sustantivas han mostrado ser de una gran complejidad y en ellas sólo se han hecho progresos limitados. En lo que respecta a las cuestiones de procedimiento, el 14 de diciembre de 2006 el Consejo General estableció provisionalmente un nuevo mecanismo de transparencia de la OMC para todos los acuerdos comerciales regionales.<sup>305</sup> Los Miembros han de examinar y, de ser necesario, modificar la decisión y sustituirla con un mecanismo permanente adoptado como parte de los resultados globales de la Ronda de Doha. El mecanismo de transparencia exige el pronto anuncio del ACR. Este pronto anuncio puede realizarse inmediatamente después de haberse firmado el ACR o incluso durante la fase de negociación del mismo. El mecanismo exige también la pronta notificación a la OMC del ACR, a más tardar inmediatamente después de su ratificación, o de la aplicación de sus disposiciones pertinentes, y antes de la aplicación del trato preferencial entre las partes. El examen del ACR se basará en un informe de la Secretaría de la OMC, cuya presentación será “fáctica” y “se abstendrá de formular cualquier juicio de valor”. El objetivo es intensificar el papel de vigilancia de la OMC. En junio de 2007, se han elaborado presentaciones fácticas sobre un total de nueve ACR en las esferas de bienes y servicios.<sup>306</sup>

## b) Las “cuestiones sustantivas” con respecto a los ACR en debate en la OMC

¿Cuáles son las principales cuestiones que siguen abiertas en el debate sobre los ACR en la OMC? ¿Cómo puede ayudar este debate a reducir al mínimo los riesgos de distorsiones que llevan asociados los ACR?

<sup>304</sup> Sin embargo, durante el GATT, el Grupo de Trabajo que examinó la Unión Aduanera entre la República Checa y la República Eslovaca pudo concluir que el acuerdo era compatible con las disposiciones del artículo XXIV del GATT.

<sup>305</sup> Documento WT/L/671 de la OMC.

<sup>306</sup> Como ejemplo de presentación fáctica véase el documento WT/REG169/3 de la OMC.

Todos los ACR otorgan un acceso preferencial a los mercados de sus miembros. Sin embargo, los ACR pueden diferir mucho en la serie de productos que pueden optar al trato preferencial, el margen de preferencia otorgado a cada producto, el ritmo de la reducción de los aranceles y el nivel de los obstáculos al trato NMF que los países miembros del ACR erigen frente a terceros. Todos estos elementos son determinantes fundamentales de la amplitud general del acceso preferencial a los mercados que establece un ACR, sus efectos económicos y el grado de compatibilidad con el sistema multilateral de comercio.

Desde una perspectiva jurídica, el artículo XXIV define los requisitos de acceso a los mercados que debe cumplir cada ACR (sea una zona de libre comercio o una unión aduanera). En particular, el artículo XXIV permite la formación de ACR si se cumplen dos condiciones fundamentales. Primero, para poder acogerse a las disposiciones del artículo XXIV las uniones aduaneras y zonas de libre comercio están obligadas a “eliminar” los derechos y “demás reglamentaciones comerciales restrictivas” con respecto “a lo esencial de los intercambios comerciales” en un “plazo razonable”. Segundo, en lo que respecta a los obstáculos al comercio extrarregional, el artículo XXIV establece que la formación de un ACR no debe erigir obstáculos frente a terceros superiores a los que estaban vigentes antes de esa formación.

En la esfera de los servicios, el artículo V del AGCS establece requisitos similares para las zonas de integración económica. En particular, el artículo V exige que una zona de integración económica “tenga una cobertura sustancial” del comercio de servicios entre las partes y que se elimine “en lo esencial [...] toda discriminación entre las partes” ya sea en la fecha de entrada en vigor del acuerdo o sobre la base de un “marco temporal razonable”. Además, con respecto a los obstáculos extrarregionales, el artículo V dispone que el acuerdo no elevará el nivel global de obstáculos al comercio de servicios con relación al nivel aplicable antes de la formación del acuerdo de integración económica.

El principal debate con respecto a los ACR ha girado en torno a la interpretación de estas condiciones, en concreto, la profundidad y la cobertura de productos de la liberalización comercial, el período de transición y los instrumentos políticos a través de los cuales se aplicarán las normas preferenciales. La interpretación de estas disposiciones sigue siendo en gran medida una cuestión pendiente de solución en futuras negociaciones.

### *i) La cobertura sectorial*

El requisito que establece el artículo XXIV de que se eliminen los obstáculos al comercio con respecto a “lo esencial de los intercambios comerciales” sugiere que la cobertura sectorial del esfuerzo de liberalización debe ser amplia. Lo más probable es que la magnitud exigida de la profundidad y la cobertura de la liberalización del comercio tenga por objeto limitar la proliferación de ACR y evitar que se establezcan ACR con el propósito de crear un marco sectorial discriminatorio. El Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT incluye entre los beneficios de las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras su contribución a la expansión del comercio mundial<sup>307</sup>, y reafirma que esta contribución será mayor cuanto más amplia sea la cobertura del acuerdo, y menor si se excluye algún sector importante. Pero ni el artículo XXIV ni el Entendimiento definen el alcance preciso de la cobertura de productos exigida.

Igualmente, el artículo V del AGCS exige que un acuerdo de integración económica “tenga una cobertura sectorial sustancial” del comercio de servicios entre las partes. Una nota aclara que esta condición “se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro”. Pero la cuestión del alcance de la cobertura sectorial exigida sigue sin resolver.

### **El debate**

Las conversaciones para aclarar estos términos se han centrado en si debe precisarse más la definición de “lo esencial de los intercambios comerciales” en términos de volumen del comercio, líneas arancelarias o

<sup>307</sup> Obsérvese que desde un punto de vista económico no es positiva toda la expansión del comercio que puede generar la formación de un ACR pues una parte del comercio generado por el ACR puede deberse sencillamente a una desviación de las corrientes comerciales procedentes de otros países ajenos al acuerdo. Véase en la sección C un análisis de este punto.

cobertura sectorial. Este enfoque cuantitativo prefiere una definición de la cobertura de productos basada en criterios estadísticos, como un determinado porcentaje de las líneas arancelarias y/o del comercio entre las partes que el acuerdo debe cubrir. Sin embargo, se ha objetado que este criterio no elimina la posibilidad de que se excluyan sectores enteros. Además, utilizar un criterio basado en el volumen del comercio puede resultar sesgado si el año de base los obstáculos arancelarios eran elevados.<sup>308</sup> Aparte de estos criterios estadísticos, los debates también han abordado otras consideraciones. Por ejemplo, “lo esencial de los intercambios comerciales” supondría que ningún sector, o al menos ningún sector importante, pueda ser excluido de la liberalización regional. En la práctica, el debate gira en torno a si la agricultura se pueda excluir del proceso de integración regional.

Se han planteado y siguen debatiéndose otras cuestiones metodológicas más específicas con respecto a la definición de “lo esencial de los intercambios comerciales”. Por ejemplo, una cuestión que se ha planteado con respecto a la utilización de las líneas arancelarias como base para la definición del concepto de “lo esencial de los intercambios comerciales” es el umbral que debe utilizarse. Australia, por ejemplo, ha propuesto que se utilice como umbral la cifra del 95 por ciento de todas las líneas arancelarias del Sistema Armonizado (SA) a nivel de 6 dígitos. Pero otros países son partidarios de un nivel más bajo, y otros Miembros se han opuesto directamente a la imposición misma de un umbral numérico.

Una cuestión conexa es cómo debe calcularse este umbral. Está claro que los cálculos se deben hacer con aranceles a escala de 6 dígitos, ya que este nivel de desagregación sectorial es el máximo común. Pero se abre así la cuestión del trato que debe darse a las líneas arancelarias con más de 6 dígitos. ¿Debe considerarse liberalizado un sector a escala de 6 dígitos únicamente si se han liberalizado todas las líneas arancelarias en un nivel mayor de desagregación (10 ó 12 dígitos) o bastará con que se haya liberalizado la mayoría de estas líneas arancelarias? Además, el artículo XXIV exige que los aranceles “se eliminen”. Por consiguiente, no está claro si se deben incluir entre las líneas arancelarias liberalizadas aquellas cuyos derechos se han reducido pero no eliminado.

Otra cuestión es si el requisito de liberalización debe cumplirlo cada uno de los países individuales que intervienen en el acuerdo preferencial o debe cumplirlo el comercio total de la zona. Esta cuestión tiene especial trascendencia en los ACR Norte-Sur, en que puede lograrse respetar el umbral exigido para la liberalización comercial a través de la liberalización asimétrica, según la cual sólo liberalizan las partes desarrolladas, o las partes en desarrollo liberalizan en una medida mucho menor.

Por lo que respecta al artículo V del AGCS, a pesar de la aclaración contenida en la nota de pie de página de que la expresión “cobertura sectorial sustancial” se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro, sigue sin resolver la cuestión del grado de liberalización necesario para cumplir el requisito de “cobertura sectorial sustancial”. Se ha alegado que la flexibilidad que otorga la palabra “sustancial” no permite la exclusión de servicios esenciales (por ejemplo, de transporte) y que ninguna zona de integración económica debería excluir la inversión ni la movilidad de la mano de obra (es decir, los modos 3 y 4). Sin embargo, no se ha logrado un consenso sobre una interpretación precisa.

Otra cuestión relacionada con la interpretación de las normas del AGCS es la del nivel adecuado de desagregación, esto es, si el examen del alcance de la cobertura debería realizarse a nivel de los sectores o de los subsectores y si el requisito de cobertura sustancial debería definirse en términos de porcentajes excluidos de los sectores o del comercio. Se ha señalado que, dado que no se dispone de datos fiables sobre el comercio de servicios, resultaría difícil definir un requisito en términos de porcentajes del comercio, y que debería preferirse un examen sector por sector a uno realizado a nivel de los subsectores.

Desde un punto de vista económico, la definición de la cobertura y el alcance de la integración exigidos para la liberalización regional del comercio tiene importantes consecuencias tanto en términos del

<sup>308</sup> La cuestión puede tener gran importancia en caso de que los aranceles iniciales fueran casi prohibitivos, por ejemplo. En este caso, sería posible incluso excluir de la liberalización regional un sector con elevado potencial comercial entre las partes, alegando para ello que el comercio actual es muy reducido.

bienestar conseguido gracias a la formación de un ACR como en términos de su interacción con el sistema multilateral de comercio. Pero la teoría económica no ofrece una guía precisa para evaluar el artículo XXIV si el objetivo es el bienestar global. Por ejemplo, el requisito de que los ACR eliminen la protección sobre lo esencial de los intercambios comerciales podría ayudar a evitar que proliferen los ACR al hacer más estrictas las condiciones para su formación. Si se permitieran ACR con una cobertura sectorial muy limitada, los países podrían crear ACR intercambiando sencillamente concesiones que desviarán corrientes comerciales. Aumentaría así el riesgo de que los terceros ajenos al acuerdo sufrieran una discriminación y sería más probable que los ACR se convirtieran en factores negativos para el proceso de liberalización multilateral, ya que las preferencias otorgadas a través de los ACR, especialmente los que tienen un efecto de desviación de las corrientes comerciales, pueden dar origen a intereses creados contra una liberalización NMF.<sup>309</sup>

Por otro lado, la teoría económica muestra que hay circunstancias en que la probabilidad de que se produzca una desviación de las corrientes comerciales a causa de un ACR es mayor cuanto más profundo sea el nivel de integración dentro de la región. Supongamos, por ejemplo, que los países A y B forman un ACR y que los productores de la mercancía x, digamos productos agropecuarios, del país B son ineficientes frente a los del país C, es decir, producen a un precio superior al de los productores del país C. En estas circunstancias, si el margen de preferencia<sup>310</sup> que A otorga a B es suficientemente pequeño, es posible que los consumidores del país A sigan considerando conveniente importar de C y el ACR podría no generar ninguna desviación de las corrientes comerciales. Sin embargo, un margen grande de preferencia puede desplazar las importaciones de C (que continúan encontrándose con obstáculos a la importación) en favor de las importaciones procedentes de B, que se benefician de un acceso preferencial en A.

### La interpretación del nivel de cobertura sectorial exigido en los ACR vigentes

¿Cómo se ha interpretado “lo esencial de los intercambios comerciales” en los ACR? ¿Han eliminado derechos los ACR? ¿Permiten los ACR un trato especial para los países en desarrollo?

La Secretaría de la OMC (2002) ha realizado un análisis de 47 ACR, principalmente acuerdos en los que intervienen las CE, la AELC y la ALCEC, y constató que el resultado de estos acuerdos era la eliminación de la mayoría, si no la totalidad, de los derechos aplicados a las mercancías industriales a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo o bien durante el período de transición. El objetivo del libre comercio de productos industriales parecía ser la norma aceptada. Sin embargo, el comercio de productos agropecuarios seguía sometido a excepciones, manteniéndose los aranceles agrícolas preferenciales altos y las crestas arancelarias bastante prominentes.

Un estudio más reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006) se centró en 20 ACR, principalmente de América Latina y la región de Asia y el Pacífico. En este estudio se constató que la mayoría de los ACR eliminaban los derechos aplicados por lo menos al 90 por ciento de las importaciones procedentes de otras partes en el acuerdo en los 10 primeros años de su aplicación. A la misma conclusión se llegaba si, en lugar del porcentaje de las importaciones procedentes de asociados en el ACR, se utilizaba como indicador pertinente el número de líneas arancelarias o las líneas arancelarias ponderadas en función del comercio. Pero esta conclusión tiene que ser objeto de importantes salvedades. Productos tales como los agropecuarios y los textiles y el vestido, que históricamente han sido difíciles de liberalizar a escala multilateral, parecen encontrar también problemas importantes en los ACR. En éstos, el período de transición para eliminar completamente los aranceles aplicados a estos productos es significativamente más largo (a veces 20 años) que el correspondiente a las demás mercancías. Y si bien es posible que en algún momento lejano se eliminen completamente los aranceles aplicados a estos sectores sensibles, las medidas no arancelarias aseguran que el resultado no llegará al libre comercio. Entre estas medidas no arancelarias cabe mencionar las normas de origen restrictivas y complicadas y las medidas de salvaguardia especial.

<sup>309</sup> Véase también la subsección B.2 y la sección C.

<sup>310</sup> El margen de preferencia se define como la diferencia entre el arancel NMF y el arancel preferencial aplicado dentro de la región.

Los compromisos de libre comercio tienen también claramente un carácter recíproco. Aunque el BID constatará en su estudio que si bien el porcentaje de líneas arancelarias que cada miembro del ACR liberalizaba durante los primeros años de aplicación del acuerdo variaba mucho, al final se lograba la convergencia, y el décimo año de aplicación el 90 por ciento de las líneas arancelarias por lo menos se podía importar en régimen de franquicia. En los ACR brilla por su ausencia el principio de “trato especial y diferenciado” aunque en muchos de ellos participen países desarrollados y países en desarrollo como miembros. Se espera que tanto los países en desarrollo como los países desarrollados miembros de los ACR eliminen los obstáculos al comercio. Pero aunque el principio de trato especial y diferenciado no esté expresamente presente, parece haber algún reflejo del mismo en el calendario de los programas de reducción de los aranceles. El BID constató en su estudio que el ritmo con que los países en desarrollo eliminan los derechos aplicados a los intercambios comerciales con otros miembros de un ACR es más lento que el de los países desarrollados, aunque la diferencia no parezca sustancial (el décimo año de aplicación los países en desarrollo habían eliminado los derechos aplicados al 89 por ciento de las líneas arancelarias frente al 95 por ciento de estas líneas en el caso de los países desarrollados).

En lo que respecta a la liberalización regional del comercio de servicios, Roy et al. (2006) examinaron los compromisos sobre servicios incluidos en 28 ACR.<sup>311</sup> En unos 17 ACR se adoptaba, para la liberalización de los servicios, el enfoque de lista negativa. Según sus constataciones, los compromisos sobre los modos 1 y 3 de prestación de los servicios tendían a superar considerablemente los niveles consolidados en el AGCS en términos de cobertura y de mejoras de los compromisos, siendo esta afirmación aplicable no sólo a los sectores infraestructurales clave, como los servicios financieros y las telecomunicaciones, sino también en sectores tradicionalmente más difíciles, como los servicios audiovisuales o educativos. En lo que respecta a la cobertura, constataron que más de dos tercios de los países examinados asumían nuevos compromisos o mejoraban compromisos anteriores en el 25 por ciento por lo menos de los subsectores de servicios (su estudio abarcaba 152 subsectores en el modo 3 y 142 en el modo 1). Por término medio, el porcentaje de subsectores que habían sido objeto de compromisos en los países examinados aumentaba del 40 por ciento aproximadamente en el AGCS a más del 70 por ciento en los ACR, con respecto al modo 1, y del 50 por ciento a más del 80 por ciento, respectivamente, en el modo 3.

### ii) *El requisito de un período de transición “razonable”*

Vinculado con el debate sobre la definición de “lo esencial de los intercambios comerciales” se presenta el debate sobre qué hay que entender por “plazo razonable”. El vínculo viene determinado por el hecho de que la longitud del período de transición influye en la cuestión de cuándo hay que calcular “lo esencial de los intercambios comerciales” y de cómo debe avanzar la liberalización durante el período de transición. En el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT se establece que el “plazo razonable” al que se refiere el párrafo 5 c) del artículo XXIV no deberá ser superior a 10 años salvo en “casos excepcionales”. Pero no hay un claro consenso sobre lo que hay que entender por “casos excepcionales” y cuál debe ser el ritmo de liberalización durante el período de transición.

Asimismo, en el AGCS aparece la expresión “marco temporal razonable”. Se ha alegado que esto significa un plazo de 10 años (como en el caso del artículo XXIV del GATT), un plazo de cinco años, o cualquier otro plazo, determinado caso por caso. También queda por resolver la cuestión de cómo abordar una ampliación gradual y selectiva de determinadas obligaciones del AGCS, como el trato nacional.

¿Cuál es la duración media del período de transición en los ACR vigentes? En el estudio del BID (2006) antes indicado se subraya que en el décimo año de aplicación de cada acuerdo se había liberalizado por término medio el 90 por ciento del comercio regional, aunque el período de transición hasta la completa supresión de los aranceles aplicados a productos tales como los agropecuarios y los textiles y el vestido fuera por término medio más largo, a veces hasta de 20 años.

<sup>311</sup> El 1º de marzo de 2007 se habían notificado de conformidad con el artículo V del AGCS (Integración económica) 44 ACR.

En general, se reconoce que debe actuarse con alguna flexibilidad frente a los ACR en los que participen países en desarrollo. No existe un consenso claro sobre el tipo de normas de flexibilidad que deben adoptarse, pero se ha sugerido que pueden incluir períodos de transición más largos para los países en desarrollo.

Desde un punto de vista económico, la necesidad de un determinado período de transición encuentra su justificación en los posibles costos del ajuste provocado por la liberalización del comercio. Cuando el comercio se liberaliza las empresas tienen que ajustarse a la nueva situación de competencia. Por ejemplo, posiblemente tengan que invertir en nuevas tecnologías o en productos de calidad superior. Para eso se necesita dinero y tiempo. La liberalización gradual puede ofrecer a las empresas el tiempo necesario para financiar internamente estos costos de reajuste con los beneficios. Unos períodos de aplicación más largos pueden justificarse con el argumento de que las empresas tienen que hacer frente a unos costos de reajuste superiores y que los mercados financieros de estos países son ineficientes.<sup>312</sup>

En el estudio del BID (2006) se constata que por término medio los países en desarrollo eliminaron los derechos aplicados al comercio con otros miembros de un ACR a un ritmo algo más lento que los países desarrollados. De hecho, mientras que los países desarrollados habían eliminado los derechos aplicados al 95 por ciento de las líneas arancelarias el décimo año de aplicación de cada acuerdo, los países en desarrollo habían eliminado en ese mismo período los derechos aplicados al 89 por ciento de las líneas arancelarias.

### iii) *El debate sobre “las demás reglamentaciones comerciales restrictivas”*

El artículo XXIV establece también que los ACR, además de eliminar los derechos, deberán eliminar “las demás reglamentaciones comerciales restrictivas”. Sin embargo, el GATT no contiene ninguna definición de los instrumentos de política comercial que deben considerarse “demás reglamentaciones comerciales restrictivas”.

Desde un punto de vista económico, hay varios instrumentos de política sobre los que pueden legislar los ACR y que pueden determinar la profundidad y el alcance del acceso preferencial a los mercados resultante de la liberalización arancelaria, así como su impacto sobre terceros. Entre estos instrumentos cabe citar los contingentes arancelarios, las medidas de salvaguardia y antidumping y las normas de origen. Los contingentes arancelarios pueden limitar el alcance del acceso a los mercados previsto por el acuerdo preferencial pues pueden reducir la cantidad de importaciones que se benefician del acceso preferencial. La utilización de salvaguardias puede también limitar drásticamente el acceso al mercado.<sup>313</sup> Por ejemplo, los ACR pueden establecer derechos adicionales en caso de que los mercados resulten perturbados por las importaciones procedentes de otros miembros. Por último, las normas de origen<sup>314</sup> pueden ser diseñadas con fines de protección (Kruger, 1997 y Krishna y Kruger, 1995). Supongamos que dos países, A y B, forman una zona de libre comercio. Supongamos también que el país A es un productor muy ineficiente de un producto intermedio x, digamos neumáticos, que se utilizan para producir los automóviles que el país B exporta. En ausencia de requisitos específicos, el país B importará neumáticos del resto del mundo con un arancel NMF y exportará automóviles a A bajo un régimen preferencial. Pero pueden establecerse normas de origen diseñadas de forma tal que resulte conveniente al país B utilizar neumáticos producidos en el país A (aunque tenga que pagar un precio superior al que pagaría si los importara del resto del mundo), a fin de reunir las condiciones para recibir un trato preferencial en el mercado de automóviles del país A. Recientes estudios empíricos económicos han mostrado que, en el TLCAN, las normas de origen limitan efectivamente el acceso de México al mercado del Canadá y los Estados Unidos en régimen de franquicia arancelaria (Esteveordal, 2000; Cadot et al. 2005). Centrándose en la UE, Augier et al. (2005) muestran que la no acumulación representa un obstáculo efectivo al comercio, que reduce significativamente el comercio bilateral.

<sup>312</sup> Véase Bacchetta y Jansen (2003).

<sup>313</sup> Véase en la sección C un análisis de las medidas de salvaguardia en el sistema multilateral de comercio.

<sup>314</sup> En las zonas de libre comercio, se establecen normas de origen para prevenir que puedan entrar en ellas mercancías a través del país que imponga el arancel más bajo a la importación.

Es importante observar que, lo mismo que en el caso de los aranceles, puede haber una relación inversa entre el grado de liberalización preferencial otorgado con respecto a las “demás reglamentaciones comerciales” y la probabilidad de un impacto negativo para los terceros. Por ejemplo, en la medida en que se asignen a miembros del ACR partes de un contingente arancelario, además de las asignaciones de las que ya disfrutasen (por ejemplo, en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC), se puede producir un impacto negativo en terceros porque una ampliación general de las asignaciones podría forzar una bajada de los precios en el sector, erosionando así las rentas contingentarias de todos los titulares anteriores de partes de los contingentes. La formación del ACR tendrá un impacto negativo en los terceros incluso aunque no se erijan obstáculos más restrictivos contra ellos.

*iv) El requisito de que los ACR no tengan por resultado unos obstáculos más elevados para los terceros*

El artículo XXIV permite la formación de una zona de libre comercio siempre que “los derechos de aduana” impuestos a los países que no formen parte del acuerdo “no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales”<sup>315</sup> vigentes antes de la formación del ACR. En lo que respecta a las uniones aduaneras, las normas son similares pero se exige que los derechos y demás reglamentaciones que se impongan a los países que no formen parte de la unión no sean “en conjunto” de una incidencia general más elevada o más rigurosa que la de los derechos y reglamentaciones aplicados antes de la formación de la unión aduanera. El Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT reafirma que el objeto de las uniones aduaneras y acuerdos de libre comercio “debe ser facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al comercio de otros Miembros con esos territorios”.

Por lo que respecta al AGCS, el artículo V establece que las partes se asegurarán de que el acuerdo no “elevará, respecto de [terceros], el nivel global de obstáculos al comercio de servicios”. Pero en este punto surge un importante problema metodológico que dificulta la aplicación de esta disposición. La limitación de los datos y las diferencias entre los mecanismos de reglamentación de los distintos países impiden que se lleve a cabo una evaluación objetiva del nivel de los obstáculos al comercio antes y después del establecimiento del ACR.

Desde un punto de vista económico, el simple requisito de que no se aumenten los obstáculos generales al comercio con terceros países no garantiza que la formación de un ACR no tenga consecuencias negativas para el bienestar de los países que no formen parte del acuerdo. Por el contrario, la teoría económica ha subrayado que el incremento del comercio entre los miembros del ACR puede producirse de hecho a expensas del comercio con países que no son miembros del ACR, que sufrirían las consecuencias de la desviación de las corrientes comerciales y del deterioro de su relación de intercambio, aun a pesar de que se mantengan sin cambios los obstáculos frente a terceros (véase la sección C).

Es interesante señalar que el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT añade que los ACR “deben evitar, en toda la medida posible, que su establecimiento o ampliación tenga efectos desfavorables en el comercio de otros Miembros”. Este requisito parece apuntar en la dirección de que se consideren las consecuencias negativas de la formación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras para el bienestar de terceros. En efecto, en el caso concreto de las uniones aduaneras la teoría económica ha demostrado también que los miembros de un ACR pueden evitar las pérdidas que pueda suponer para terceros adoptando un arancel exterior común que no modifique el *volumen* del comercio entre los miembros y los países no miembros de la unión aduanera (véase el recuadro 9 de la sección C, en el que se encuentra una explicación del teorema Kemp-Wan). Dado el constante aumento del número de ACR, la reducción de sus efectos negativos en los países no miembros constituirá un importante desafío para el sistema multilateral de comercio (véase el apartado d) *infra*).

<sup>315</sup> No se ofrece ninguna definición de lo que se quiso decir al hablar de las demás reglamentaciones comerciales. Resulta interesante señalar que en el GATT no hay ninguna referencia más a las “demás reglamentaciones comerciales”.

## c) La interacción entre los ACR y el progreso del sistema multilateral de comercio

La literatura teórica ha dado respuestas divergentes a la cuestión de si los ACR son factores positivos o negativos para el sistema multilateral de comercio.

### i) ¿Son los ACR obstáculos o incentivos?

#### Argumentos en favor de la idea de que son incentivos

Hay varios argumentos para sostener que el regionalismo puede complementar el sistema multilateral de comercio e impulsar la liberalización multilateral del comercio.

Un argumento es que los ACR aumentan la presión para avanzar hacia una mayor liberalización multilateral. Este argumento se aplica tanto a los participantes en un ACR como a los no participantes. Con respecto a los primeros, la proliferación y la expansión de los ACR erosionan en la práctica las preferencias existentes y reducen así la oposición a la liberalización multilateral. Con respecto a los segundos, se afirma que, reduciendo el margen de competitividad de los países que quedan fuera del acuerdo en relación con los países participantes, los ACR aumentan los incentivos para que esos países tomen medidas multilaterales a fin de evitar la desviación del comercio.<sup>316</sup> Además, la concertación de ACR, especialmente uniones aduaneras, puede impulsar a los países no miembros a practicar un comercio más liberal a nivel multilateral para evitar las represalias severas en el futuro en vista del mayor poder de mercado del acuerdo regional (Bagwell y Staiger, 1997b).

Otro argumento en apoyo de la complementariedad entre el regionalismo y el multilateralismo es que los ACR funcionan como laboratorios de la cooperación internacional, en el sentido de que la cooperación comercial se puede poner a prueba primero en un grupo pequeño de países, antes de ampliar su alcance multilateral. Los modelos del comercio en el marco de la economía política apoyan este punto de vista. Un gobierno quizás no tenga el apoyo político necesario para llevar adelante una política de libre comercio a nivel mundial. Sin embargo, quizás pueda alcanzar esta meta después de sumarse a un ACR. Por ejemplo, Ethier (1998) dice que los ACR pueden ayudar a un gobierno a movilizar fuerzas internas en apoyo del sistema multilateral de comercio mediante una mayor inversión extranjera directa. Supóngase que el gobierno de un país que todavía no se ha adherido a la OMC está convencido de la necesidad de hacer reformas económicas y de participar en el sistema multilateral de comercio. Sin embargo, hace frente a oposición política a esos dos tipos de medidas. Celebrando primero un acuerdo comercial preferencial con un país desarrollado, el país que quiere hacer las reformas podría atraer inversiones extranjeras directas de su interlocutor en el ACR y de otros inversores extranjeros, dado el acceso que tiene al mercado de su interlocutor en el ACR. Esas ventajas inclinan la balanza política en el país en favor de las reformas económicas y la adhesión a la OMC y posteriormente permiten que el gobierno avance con éxito en ambos frentes.

Concentrándose en los efectos de los ACR en el cumplimiento de las normas, Bagwell y Staiger (1999b) demuestran que la previsión de un fortalecimiento exógeno del regionalismo puede imprimir un ímpetu temporario al multilateralismo, porque puede crear la percepción de que la sanción en caso de infracción de las normas multilaterales será más grave. Esto quiere decir que la creación de poder de mercado que acompaña a la formación de una unión aduanera puede promover temporalmente el multilateralismo, porque permite que los países miembros amenacen con más verosimilitud con tomar sanciones contra el incumplimiento. Bagwell y Staiger también proponen la siguiente interpretación de la mayor cooperación multilateral en el marco del GATT durante el período de transición correspondiente a la formación y ampliación de la CE. "Si se acepta que la unión aduanera de la CE ofreció a sus países miembros un mayor poder de mercado que el que habrían tenido de otra forma, entonces se puede sostener que la mayor cooperación multilateral fue promovida en parte por la creciente conciencia de los Estados

<sup>316</sup> Otra posibilidad es firmar un acuerdo comercial regional compensatorio. Este caso se trata *infra*, en el contexto de la teoría del dominio.

Unidos y otros países de que una desintegración de la cooperación multilateral podía tener consecuencias especialmente nefastas ante la presencia de un grupo unido de países europeos.” (Bagwell y Staiger, 2002, página 119)<sup>317</sup>

Recientemente, Baldwin (2006) ha sostenido que los ACR pondrán en marcha fuerzas de liberalización multilateral creando la necesidad de “controlar la maraña” del regionalismo. El argumento se basa en la interacción entre la teoría del “dominó” del regionalismo y la teoría del “proceso incontenible”. Según la teoría del dominó, la concertación de un ACR aumenta el valor de celebrar un ACR para los no miembros y, de esa forma, da lugar a la aparición de una serie de ACR en el futuro (Baldwin, 1995). La teoría del dominó empieza con un equilibrio inicial de economía política caracterizado por la presencia de un ACR en que las fuerzas partidarias de la participación en él (los exportadores que se benefician con el acceso preferencial) tienen el mismo peso que las fuerzas opuestas a la participación (el sector que compite con las importaciones que es perjudicado por la mayor competencia dentro de la región). Supóngase que, en esas circunstancias, se produce una conmoción, como una integración más profunda en un ACR existente o la concertación de un nuevo ACR. Esto cambiará el equilibrio político en los países no miembros. Las utilidades de las empresas que exportan a la región pero que están ubicadas en un país no miembro se reducirán, dada su desventaja en materia de costos. Por lo tanto, estas empresas se pronunciarán decididamente a favor de sumarse al bloque. El gobierno del país, si era (antes de la conmoción) prácticamente indiferente en cuanto a unirse o no al bloque, después de la conmoción será partidario de unirse a él. Si el bloque es abierto, habrá una ampliación.<sup>318</sup> Si es cerrado, el país quizás busque acuerdos regionales compensatorios con otros países excluidos. En ambos casos, el nuevo equilibrio empujará a un cuarto país a unirse y así sucesivamente. Históricamente, Baldwin (2006) dice que el efecto dominó se produjo en Europa durante las cinco etapas de ampliación (1961, 1973, 1986, 1994, 2004).

La proliferación de ACR predicha por la teoría del dominó puede conducir a un proceso de liberalización gradual. Para usar las palabras de Baldwin, el efecto dominó puede desencadenar el proceso incontenible (Baldwin 1994; Baldwin y Robert-Nicoud, 2005). El argumento es directo cuando los ACR crean comercio.<sup>319</sup> El sector exportador crecerá y el sector que compite con las importaciones se reducirá. Este proceso significa que, cuando se inicie otra ronda de negociaciones multilaterales recíprocas, la presión política en favor de la liberalización será mayor y la presión contra la liberalización será más débil. Por lo tanto, los ACR son incentivos para la liberalización multilateral.

La red cada vez más grande de ACR puede ir acompañada de una liberalización multilateral independientemente de que los ACR creen comercio o lo desvíen. La argumentación es la siguiente. Si se concierta un número suficiente de acuerdos regionales entrecruzados y si éstos liberalizan el comercio en medida suficiente, transcurrido cierto tiempo la vigencia de normas cada vez más incoherentes y duplicadas inducirá a las empresas a presionar a los gobiernos para que armonicen esas reglas o les den carácter multilateral. Los elementos esenciales de economía política en que se basa esta idea se refieren a las normas de origen y la fragmentación de la producción. Dado que son determinadas por los intereses particulares que impulsan la protección, las normas de origen van a ser específicas de cada par de relaciones comerciales bilaterales. Por lo tanto, a medida que proliferan los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, aparecerá un conglomerado confuso de normas de origen muy probablemente incompatibles. Por otro lado, la fragmentación de la producción, que traslada a la periferia a las empresas que originalmente estaban en el país central, reducirá el apoyo para las normas de origen existentes aumentando al mismo tiempo el apoyo a la armonización.

<sup>317</sup> Por el contrario, la formación de una zona de libre comercio puede aumentar temporalmente las tensiones multilaterales. Ello se debe a que las expectativas de desviación del comercio reducen las pérdidas previstas para el caso de incumplimiento de las normas multilaterales (Bagwell y Staiger, 1997a).

<sup>318</sup> Obsérvese que la teoría del dominó no se ocupa de determinar si la ampliación favorece o no a los países participantes. Simplemente se supone que esos países permitirán el ingreso de otros.

<sup>319</sup> En el recuadro 8 figura la definición de creación de comercio.

## Argumentos en favor de la idea de que son obstáculos

Según la teoría aceptada de la cooperación en el comercio internacional, el propósito principal de un acuerdo comercial es hacer frente a la ineficiencia en la relación de intercambio que surge de una actitud de no cooperación. El sistema multilateral de comercio puede resolver este problema mediante la liberalización recíproca y el principio de la NMF juntos. El principio de la NMF asegura que todas las externalidades de la relación de intercambio se encauzan a través del precio mundial. La reciprocidad, porque neutraliza las consecuencias para el precio mundial de las decisiones arancelarias de los gobiernos, asegurará los aumentos del volumen del comercio y el bienestar mientras el precio mundial (relación de intercambio) permanece constante. Cuando se viola el principio NMF, se menoscaba el principio de la reciprocidad. La suposición es que, en un entorno discriminatorio, a los gobiernos ya no les preocupa sólo la cuantía total de las importaciones (es decir, el precio mundial), sino también la parte relativa de las importaciones procedente de cada país proveedor (es decir, el precio local en el exterior) cuando están sujetas a un arancel diferente, lo cual implica, por ejemplo, ingresos arancelarios diferentes. Esto genera externalidades en el precio local que no se pueden resolver con la reciprocidad. El sistema multilateral de comercio ve reducida su capacidad de solucionar el problema de la relación de intercambio y, de esa forma, el regionalismo (en particular, los acuerdos de libre comercio) crea una amenaza importante al multilateralismo.<sup>320</sup>

Quienes consideran que el regionalismo es un obstáculo ponen de relieve el riesgo de que el regionalismo reduzca el entusiasmo o los recursos para conseguir una mayor liberalización multilateral. Uno de sus principales argumentos es que las preferencias concedidas con ACR pueden producir la aparición de intereses creados opuestos a la liberalización basada en el principio NMF. Los ACR pueden desviar el comercio. En este caso, una empresa situada en un país que es miembro del bloque, aunque sea ineficiente, puede estar en condiciones de vencer la competencia de una empresa más eficiente de un país no miembro, porque se beneficiará de derechos preferenciales. Los derechos preferenciales funcionan como una forma de protección contra los no miembros. Por lo tanto, es probable que una empresa ineficiente ejerza presión contra una futura liberalización mundial, porque no quiere perder su acceso privilegiado al mercado regional. Como la protección recibida al amparo del acuerdo regional fortalecerá a la empresa ineficiente, su capacidad para ejercer presión será mayor con el acuerdo regional que sin él. Por consiguiente, un ACR que desvía comercio en términos netos, no solamente reduce el bienestar, sino que también puede tener efectos negativos para una mayor liberalización del sistema multilateral de comercio (Grossman y Helpman, 1995 y Krishna, 1998).

Un tercer argumento es que los arreglos preferenciales pueden dar a los miembros un poder de negociación al que los gobiernos quizás no estén dispuestos a renunciar. El argumento es particularmente válido para los países grandes/desarrollados que otorgan preferencias unilaterales a países pequeños/en desarrollo (Limão, 2002) y explica por qué los países industrializados pueden reducir el ritmo de la liberalización multilateral después de concertar un ACR con un país en desarrollo pequeño. En los ACR entre el Norte y el Sur, los países grandes pueden beneficiarse de los acuerdos preferenciales con países pequeños porque pueden establecer una cooperación en cuestiones no arancelarias, como las normas sobre el mercado de trabajo y las normas ambientales, la migración y la propiedad intelectual. Por lo tanto, pueden tener un incentivo para reducir el ritmo de la liberalización multilateral a fin de conservar cierto poder de negociación frente a los interlocutores del caso. Las pruebas recientes de que el grado medio de liberalización al nivel multilateral de los Estados Unidos y la UE es menor en los productos que se importan de regiones (incluidos países pequeños) con las que tienen acuerdos regionales (Limão, 2006 y Karacaovali y Limão, 2005) coinciden con esta predicción.<sup>321</sup>

En cuarto lugar, los ACR pueden restar apoyo político a la liberalización multilateral. Usando un modelo de economía política basado en el votante medio, Levy (1997) demuestra que los ACR frustrarán todo nuevo

<sup>320</sup> Bagwell y Staiger (1998) también demuestran que los efectos de un acuerdo de libre comercio y una unión aduanera pueden ser diferentes. La idea es que, si los países que forman una unión aduanera son suficientemente similares, la unión se comportará aproximadamente como si fuera un solo país (más grande). Por lo tanto, mientras el arancel externo común se ajuste al principio NMF, el principio de reciprocidad puede dar un resultado eficiente.

<sup>321</sup> En la sección D hay más detalles al respecto.

intento de liberalización multilateral, si dan una ganancia mayor que la liberalización multilateral para más del 50 por ciento de los habitantes que votan. Levy dice que un acuerdo bilateral de libre comercio puede quitar apoyo al comercio libre a nivel multilateral porque puede ofrecer mejores condiciones al elector medio. Supongamos, por ejemplo, que dos países idénticos firman un acuerdo de libre comercio. En este caso, el elector medio saldrá favorecido (como consumidor) por el acceso a una mayor variedad de mercancías, pero (como trabajador) no resultará perjudicado por ningún cambio de los precios o salarios. Los restantes beneficios de otro tipo que ofrezca la adopción de un acuerdo multilateral de libre comercio pueden ser insuficientes para compensar al elector medio frente a los cambios de los precios de los factores que se producirán después de la liberalización multilateral.<sup>322</sup> Por lo tanto, se impedirá todo avance hacia el multilateralismo.

En quinto término, los ACR pueden aumentar los costos del ajuste relacionado con la liberalización multilateral, por lo cual ésta resulta menos atractiva. Supóngase que, para producir, las empresas tienen que hacer inversiones destinadas específicamente a determinados sectores. Supóngase también que el anuncio del gobierno de que negociará una liberalización multilateral no es visto por los agentes económicos como un compromiso en el que se puede confiar, pero sí prevén que se concertará un determinado acuerdo comercial regional. Si los acuerdos de esta región mantienen aranceles altos en relación con el resto del mundo, los productores del bloque van a calcular que los precios de las mercancías producidas fuera del bloque serán altos. Por lo tanto, van a hacer inversiones en ese sector. En el resto del mundo, sucederá lo contrario. Estas decisiones de inversión crearán "sectores delicados" ineficientes que a posteriori (después de la concertación del ACR) reducirán el valor de la liberalización multilateral. Ello se debe a que la liberalización multilateral obligará a compensar a esos sectores delicados y el costo será mayor que el que habría habido si la liberalización multilateral se hubiese hecho primero (McLaren, 2001).

Un argumento conexo es que los ACR en competencia entre sí, con estructuras reglamentarias y normas incompatibles, pueden encerrar a sus miembros. Comúnmente se dice que el laberinto de regímenes reglamentarios diferentes crea una amenaza para el sistema multilateral de comercio, porque atenta contra los principios de transparencia y previsibilidad de los regímenes reglamentarios (OMC, 2003). Además, esos diferentes sistemas de reglamentación pueden obstaculizar una mayor liberalización multilateral. En un estudio reciente (Piermartini y Budetta, 2006) se han encontrado pruebas de la existencia de "familias" separadas de ACR, con normas diferenciadas sobre los obstáculos técnicos al comercio. El estudio demuestra que varios acuerdos regionales en los que la UE es el centro incluyen disposiciones para armonizar las normas de los países asociados de la periferia con las normas de la UE. En la medida en que el ajuste a las normas europeas obliga a hacer inversiones, esas disposiciones pueden encerrar a un país en el acuerdo regional, haciendo así costoso el movimiento hacia la liberalización multilateral.

En sexto lugar, los ACR pueden afectar la capacidad de hacer cumplir los compromisos a nivel multilateral. En particular, en un modelo con tres países, Bagwell y Staiger (1999b) demuestran que si dos países (A y B) son muy eficaces en la cooperación sobre una base bilateral (y pueden concertar un acuerdo de libre comercio) y si el tercer país (país C) no lo es, los ACR pueden producir un deterioro general de la cooperación multilateral en materia arancelaria. A y B comerciarán libremente entre sí, pero impondrán un arancel contra el país C mayor que el arancel que fijarían si la norma de la NMF se aplicara estrictamente. Sin embargo, también puede ocurrir lo contrario.<sup>323</sup>

<sup>322</sup> Los cambios en los precios de los factores son consecuencia de la liberalización entre países distintos, es decir, entre países que tienen niveles diferentes de relaciones capital-trabajo.

<sup>323</sup> En general, Bagwell y Staiger piensan que es posible que los ACR sean tanto un obstáculo como un incentivo para la liberalización del comercio a nivel multilateral. Por ejemplo, sobre la base de un modelo de juegos repetidos, Bagwell y Staiger (1997a y 1997b, 1999b), dicen que el impacto del regionalismo sobre el multilateralismo dependerá de: i) la forma del ACR (un acuerdo de libre comercio reduce el incentivo, mientras que una unión aduanera puede aumentar la cooperación multilateral), ii) el período que se considera (un acuerdo de libre comercio puede producir aranceles multilaterales temporalmente más altos, pero, cuando el acuerdo está completo, los tipos arancelarios entre el país correspondiente y los países no miembros del acuerdo no serán más altos) y iii) la fuerza del mecanismo de aplicación multilateral (los ACR son un obstáculo cuando el mecanismo de aplicación multilateral es eficiente, pero pueden ser un incentivo cuando el sistema multilateral funciona mal: la expectativa de que haya un fortalecimiento exógeno del regionalismo puede imprimir un impulso temporal al multilateralismo, porque puede aumentar la sanción experimentada cuando se dejan de lado las normas multilaterales).

Por último, la participación en negociaciones regionales resta recursos a las negociaciones multilaterales, con lo cual detiene el proceso de liberalización multilateral.

En general, es posible distinguir dos escuelas de pensamiento con respecto al impacto dinámico de una liberalización discriminatoria: una escuela destaca la “discriminación” y hace un pronóstico pesimista de los efectos del regionalismo sobre la liberalización multilateral, sugiriendo así que el regionalismo representa una amenaza para el desarrollo de una economía mundial abierta. Los defensores de esta opinión destacan: i) los riesgos de que los ACR promuevan desviaciones de las corrientes comerciales, en lugar de crear mercados, y que de este modo salgan reforzados los intereses creados en mantener márgenes preferenciales, y se susciten opiniones contrarias a la liberalización multilateral a causa de la erosión de las preferencias; ii) que los ACR pueden ser un instrumento de negociación para intercambiar un acceso preferencial al mercado por concesiones en cuestiones no arancelarias (como las normas), reduciendo así el entusiasmo por la liberalización NMF; iii) que la proliferación de ACR puede absorber unos recursos necesarios en las negociaciones para seguir ampliando la liberalización multilateral; iv) que la competencia entre los ACR puede propiciar el mantenimiento de estructuras reglamentarias y normas incompatibles; v) el hecho de que los ACR, al crear regímenes jurídicos y mecanismos de solución de diferencias alternativos, pueden debilitar los mecanismos de disciplina del sistema multilateral de comercio; vi) que la proliferación de regímenes reglamentarios erosiona los principios de transparencia y previsibilidad de la OMC.

La segunda escuela destaca la “liberalización”, predice que el regionalismo tendrá un efecto benéfico para el multilateralismo y concluye que el regionalismo puede servir de catalizador de nuevas liberalizaciones. Los defensores de esta opinión han subrayado que: i) la proliferación y expansión de los ACR erosiona *de hecho* las preferencias actuales, reduciéndose así la oposición a una liberalización multilateral; ii) los ACR sirven de laboratorio de la cooperación internacional, y permiten someter a prueba la cooperación entre un número reducido de países antes de ampliarla multilateralmente y de este modo se ayuda a crear el consenso político necesario para una mayor liberalización y se puede hacer políticamente viable una liberalización multilateral; y iii) la red de ACR que se entrecruzan, incluidos los ACR que provocan desviaciones de las corrientes comerciales, puede dar un impulso positivo al sistema multilateral al crear la necesidad de racionalizar el sistema (o, por ponerlo en palabras de Baldwin, “desenredar la madeja”).<sup>324</sup>

¿Qué indican las pruebas empíricas sobre la interacción entre el regionalismo y el progreso del sistema multilateral de comercio? ¿Los ACR han sido factores positivos, o negativos, en el proceso de liberalización multilateral?

## ii) *Las pruebas obtenidas del análisis de sistemas son limitadas*

Las pruebas directas obtenidas de un análisis sistémico de si los ACR frenan o aceleran la liberalización multilateral son muy limitadas. La causa probablemente es que es muy difícil comprobar las predicciones teóricas por dos motivos: primero, la mayoría de la literatura teórica se centra en si la formación de ACR reduce o no los incentivos para que un país firme un acuerdo de libre comercio multilateral. Sin embargo, los países negocian en la práctica una liberalización multilateral partiendo de hipótesis de liberalización más o menos ambiciosas, y no optan entre una liberalización multilateral total, o nada. Por consiguiente, es imposible probar directamente que los ACR reducen, o no, la probabilidad de que se firmen acuerdos multilaterales de libre comercio. Segundo, otros modelos teóricos (por ejemplo, Bagwell y Staiger, 1999b, Limão, 2002) se centran en el nivel del arancel NMF y muestran que sin ACR podría ser superior o inferior. Lo cierto es que resulta imposible determinar el grado de liberalización multilateral a que se hubiera comprometido un país miembro de un ACR de no haber existido ese ACR. Por consiguiente, el análisis empírico tiene que basarse en las diferencias entre las pautas de liberalización a lo largo del tiempo de distintos países o sectores. Un problema general es que influye tal cantidad de factores en el arancel multilateral que resulta difícil delimitar el papel desempeñado por los ACR.

<sup>324</sup> Véase Baldwin (2006) y la sección C.

Se dispone de algunas pruebas empíricas sobre la existencia de una relación positiva entre la presencia de acuerdos de comercio preferencial, incluidos tanto los recíprocos como los no recíprocos, y el nivel de los aranceles multilaterales. Por ejemplo, Foroutan (1998) considera que el promedio de los aranceles NMF de los países latinoamericanos miembros de acuerdos de comercio preferencial era más bajo después de la Ronda Uruguay. Sin embargo, cuando se establece esta correlación no cabe excluir la posibilidad de que la relación causal sea la inversa.

Pruebas más consistentes, basadas en el examen econométrico de las diferencias entre los aranceles multilaterales de distintos sectores, parecen servir de base para opinar que los acuerdos de comercio preferencial pueden actuar como un factor negativo. Esta perspectiva ha sido defendida en dos trabajos recientes (Limão, 2006; y Karacaovali y Limão, 2005). En ambos trabajos se examina el efecto de los ACR en el sistema multilateral de comercio analizando las diferencias entre los aranceles NMF aplicados a mercancías afectadas por acuerdos de comercio preferencial y mercancías no afectadas, es decir, mercancías importadas de países miembros de un acuerdo de comercio preferencial y mercancías importadas de países no incluidos en la zona preferencial. Los trabajos se centran en el comportamiento de los Estados Unidos y las CE, respectivamente. Su constatación es que, después de controlar las características de los productos, por término medio los recortes de los aranceles multilaterales eran menores en el caso de los productos importados en el marco de un acuerdo de comercio preferencial en comparación con los productos similares que no recibían trato preferencial. En particular, Karacaovali y Limão (2005) constatan, en el caso de la UE, que los recortes multilaterales de los aranceles aplicados a mercancías que se importan en régimen de franquicia arancelaria en virtud de un acuerdo de comercio preferencial representan sólo la mitad aproximadamente de los recortes de los aranceles aplicados a mercancías similares no sometidas al régimen del acuerdo de comercio preferencial. Además, estiman que, de no ser por los acuerdos de comercio preferencial, la UE hubiera reducido 1,6 puntos porcentuales más los aranceles multilaterales que aplica a productos incluidos en el ámbito de acuerdos de comercio preferencial.

Hasta cierto punto pueden extraerse pruebas empíricas indirectas acerca de si los ACR suponen un riesgo para la liberalización multilateral, de la literatura sobre la generación de comercio y sobre la desviación de corrientes comerciales.<sup>325</sup> Una cuestión que los defensores de la teoría de que los ACR son un factor negativo han destacado, por influir en la probabilidad de que lo sean, es el riesgo de que promuevan una desviación de las corrientes comerciales en lugar de crear comercio. Recientes trabajos de Rose (2002), Feenstra et al. (2001) y Frankel y Rose (2002) llegan a la conclusión de que los acuerdos comerciales regionales, en general, crean comercio en lugar de desviar corrientes comerciales. Sin embargo, es posible que, si se hace referencia a ACR concretos, el resultado sea sensible a procedimientos alternativos de estimación (Ghosh y Yamarik, 2004).<sup>326</sup>

### *iii) Existen pruebas anecdóticas que sirven de apoyo para mantener opiniones alternativas*

Pueden encontrarse pruebas anecdóticas en apoyo de ambas opiniones sobre la forma en que los enfoques regionales de las políticas comerciales influyen en el sistema multilateral. Por un lado, hay pruebas de que la cuestión de la erosión de las preferencias ha contribuido a paralizar las negociaciones multilaterales.<sup>327</sup> Por ejemplo, en el contexto del programa de negociaciones de Doha sobre la agricultura, el párrafo 44 del Anexo A de la Decisión del 1º de agosto de 2004 remite al párrafo 16 del texto Harbinson.<sup>328</sup> El texto Harbinson propone un acuerdo que frenaría el ritmo de la liberalización NMF en el caso de "las reducciones

<sup>325</sup> Aitken (1973), Bergstrand (1985), Thursby y Thursby (1987), Frankel y Wei (1993, 1995), Frankel (1997), y Soloaga y Winters (2001). Para una visión general, véase OCDE (2001).

<sup>326</sup> Por ejemplo, Bayoumi y Eichengreen (1998) consideran que la ampliación de la Unión Europea (para incluir a España, Grecia y Portugal) tuvo un efecto positivo de creación de comercio y que no hay pruebas de que se desviaran corrientes comerciales. En cambio, Frankel (1997) constató que la entrada en las CE había tenido unos efectos *negativos* significativos y Frankel y Wei (1995) constataron una desviación significativa de corrientes comerciales.

<sup>327</sup> El ejemplo en realidad se refiere a las preferencias no recíprocas. Pero la erosión de las preferencias sigue siendo una cuestión que se plantea también en los acuerdos de comercio preferencial recíproco.

<sup>328</sup> OMC (2002), documento TN/AG/W/1/Rev.1, de 18 de marzo de 2003.

arancelarias que afecten a las preferencias de larga data para los productos cuya exportación es de vital importancia para los países en desarrollo beneficiarios ...". Similares preocupaciones se plantearon en rondas anteriores. En la Ronda de Tokio, por ejemplo, el Brasil puso sobre la mesa una propuesta pidiendo exenciones a la reducción de los aranceles NMF para proteger determinados márgenes preferenciales, y al mismo tiempo disposiciones para mejorar y ampliar el Sistema Generalizado de Preferencias.<sup>329</sup>

Además, hay pruebas de que la preocupación por la erosión de las preferencias se ha reflejado efectivamente en una menor liberalización multilateral. Por ejemplo, en la Ronda Kennedy la preocupación por la erosión de las preferencias ofrecidas por las CE a los PMA africanos, y otros, a través del Convenio de Yaundé se relacionaba con "las dificultades para lograr mejores condiciones de acceso a los mercados europeos para los productos de los países en desarrollo" (Curtis y Vestine, 1971). Otro ejemplo citado con frecuencia es el caso de los aranceles aplicados por los Estados Unidos al ron barato (Banco Mundial, 2005). El ron es uno de los productos de exportación más importantes de la región del Caribe y entra en régimen de franquicia arancelaria en el mercado estadounidense en virtud de la iniciativa de la Cuenca del Caribe. En 1996, en el curso de los debates de la OMC, los Estados Unidos y las CE negociaron una reducción multilateral de los aranceles aplicados a los licores blancos, incluido el ron. Los gobiernos de algunos países del Caribe plantearon que sus preferencias podían resultar erosionadas. Como respuesta, los Estados Unidos introdujeron cuatro líneas arancelarias nuevas para el ron y establecieron un régimen de franquicia arancelaria NMF para el ron de mayor valor, pero mantuvieron el arancel NMF para el ron de menor valor.

Por último, también hay pruebas de que la participación en negociaciones regionales puede paralizar el proceso de liberalización multilateral al distraer recursos de la negociación multilateral. Por ejemplo, durante la Ronda Kennedy, y refiriéndose a la agricultura, el Presidente de la Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales decía a los representantes de las CEE que "todas las delegaciones eran conscientes de que en muchos aspectos se encontraban ante un dilema real porque en realidad estaban dedicados a dos operaciones al mismo tiempo": elaborar y poner en vigor una política agrícola común para la Comunidad y participar en las negociaciones internacionales que cubrían el mismo terreno. Pero al mismo tiempo, otros países "consideraban muy difícil avanzar decididamente sin que, según estaban las cosas, hubiera ningún indicio de las condiciones por las que se regiría el comercio internacional de productos en los que la Comunidad desempeñaba un papel importante" como importador o como exportador.<sup>330</sup>

Por otro lado, también hay pruebas anecdóticas que permiten opinar que los ACR pueden ser un factor positivo para la liberalización multilateral. Por ejemplo, uno de los argumentos de los defensores de los ACR como factor positivo es que, al reducir el margen de competencia de los países que quedan fuera del acuerdo frente a los países miembros, los ACR aumentan el incentivo de estos países por alistarse en el frente multilateral a fin de evitar la desviación de corrientes comerciales. Estas predicciones parecen compatibles en términos generales con los datos históricos. Quizá el ejemplo más convincente de este argumento sea el lanzamiento de la Ronda Kennedy. Algunos autores (Metzger, 1964 y Winham, 1986) han argumentado que la Ronda se debió al éxito del programa de liberalización europea. La necesidad de evitar que los exportadores estadounidenses fueran discriminados y perdieran capacidad de competencia en el mercado de la UE hizo que el Presidente estadounidense pidiera al Congreso autorización para negociar los aranceles, con el objetivo de reducir la protección exterior de Europa. Ello desencadenó el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones multilaterales. En fechas más recientes, según un informe de la OMC, la imposibilidad de concluir las negociaciones de la Ronda Uruguay en la reunión ministerial de Bruselas en diciembre de 1990 y el aumento consiguiente de iniciativas regionales fueron "importantes factores en la obtención de las concesiones que se necesitaban para concluir la Ronda Uruguay" en 1994 (OMC, 1995b, página 62).

<sup>329</sup> OMC (1973), documento MTN/W/2, de 26 de octubre de 1973.

<sup>330</sup> Resumen del Informe de Situación del Presidente de la Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales de 5 de mayo de 1964, documento TN.64/28 del GATT, página 3.

Un argumento conexo es la distribución en el tiempo de los principales ACR y las negociaciones comerciales multilaterales. En particular, Baldwin (2006) observa la “coincidencia” de que las tres últimas rondas de negociaciones comerciales multilaterales se hayan iniciado al mismo tiempo que importantes movimientos hacia la integración regional, lo que demuestra la relación positiva entre ambos procesos. En primer lugar, en el período de 1958 a 1965 se formaron la CEE y la AELC, y al mismo tiempo se lanzaron la Ronda Dillon y la Ronda Kennedy. En segundo lugar, entre 1973 y 1979 se produjo la ampliación de la CEE y la firma de los acuerdos de libre comercio entre la CEE y la AELC, con lo que se eliminaron prácticamente todos los aranceles en la Europa Occidental, mientras que, en el frente multilateral, se lanzaba la Ronda de Tokio. En tercer lugar, en 1986 se lanzó la Ronda Uruguay y, del lado regional, se iniciaron las conversaciones sobre el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá y se firmó el Acta Única Europea.

Otro argumento para considerar que los ACR son un factor positivo es que desencadenan las fuerzas de la liberalización multilateral al generar la necesidad de “desenredar la madeja”. Baldwin (2006) ofrece dos ejemplos de cómo el costo de la superposición de ACR puede desencadenar una racionalización del sistema o el recurso al sistema multilateral. Uno de ellos es el Sistema paneuropeo de acumulación y el otro es el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) de la OMC. El primero se creó porque el comercio de productos industriales estaba sometido en Europa a un régimen casi de franquicia arancelaria, pero las corrientes comerciales estaban obstaculizadas por normas de origen y de acumulación complejas y entrelazadas. Al aumentar la importancia del reparto de la producción o la fragmentación geográfica de procesos de producción, estos acuerdos empezaron a resultar onerosos. En el sector empresarial se fue afianzando la opinión de que había que eliminar esos obstáculos a los intercambios y la producción, lo que finalmente motivó el nacimiento del Sistema paneuropeo de acumulación. El comercio de productos de tecnología de la información disfrutaba prácticamente de un régimen de franquicia arancelaria pero los obstáculos a la eficiencia que representaban los múltiples acuerdos preferenciales presionaban a los gobiernos para que los simplificaran, y de ahí el ATI. Aunque motivados por la misma irritación frente a la madeja de complejidades administrativas que inducen los ACR, hay una gran diferencia entre la iniciativa del Sistema paneuropeo de acumulación y la iniciativa del ATI. La primera significa todavía desventajas para quienes no son miembros, aunque gran parte del problema se resuelva dentro de la zona abarcada. Por otro lado, el ATI es un acuerdo no discriminatorio y abierto que pretende atraer nuevos signatarios con el paso del tiempo. Por consiguiente, con el ATI no hay miembros y no miembros, pues todas las partes interesadas pueden beneficiarse de la eliminación de la madeja provocada por el ATI, que aumenta el bienestar.

En conclusión, es justo decir que las pruebas empíricas son demasiado limitadas para extraer conclusiones sólidas acerca de si los ACR influyen en la liberalización multilateral en uno u otro sentido. Sin embargo, tanto los argumentos teóricos como las pruebas empíricas ponen de manifiesto que los ACR pueden plantear problemas al progreso del sistema multilateral de comercio y que el riesgo parece mayor en el caso de los ACR que penalizan a los terceros. Sobre la base del análisis anterior, en la siguiente subsección se aborda la cuestión de si hay margen para garantizar la compatibilidad entre la multitud actual de acuerdos superpuestos y el sistema multilateral de comercio.

#### d) Normas de la OMC: ¿aseguran que los ACR son compatibles con una liberalización multilateral?

El análisis antes expuesto muestra que una forma de abordar el regionalismo en el GATT, y posteriormente en la OMC, fue aumentar el nivel de transparencia de estos acuerdos. El nuevo mecanismo de transparencia adoptado en diciembre de 2006 aumenta su nivel al obligar a la Secretaría de la OMC a preparar un informe sobre los ACR notificados. Aunque este informe sobre los ACR tenga que ser “fáctico” y abstenerse de cualquier “juicio de valor”, su tema, y el del análisis, puede desempeñar todavía la función de alertar al resto de los miembros de la OMC sobre algunas de las normas y prácticas de los ACR que afectan negativamente a los no miembros de ese ACR. Ello puede inducir a los países que entran en un ACR a incluir cada vez más en él normas que permitan una mayor complementariedad con los acuerdos multilaterales vigentes.

Desgraciadamente, es posible que la transparencia no baste para asegurar la complementariedad entre el regionalismo y el multilateralismo. ¿Qué puede aportar la teoría económica? A la vista de los debates antes mencionados en esta sección y en la sección C, examinaremos a continuación varias propuestas de reforzar el artículo XXIV del GATT para hacer más compatible el regionalismo con el multilateralismo.

Una de las condiciones impuestas por el artículo XXIV del GATT a los países que establecen un acuerdo de libre comercio es que “los derechos y las demás reglamentaciones comerciales”<sup>331</sup> aplicables a los no miembros en el momento en que se establezca el acuerdo de libre comercio no sean más elevados ni más rigurosos que los vigentes antes del establecimiento de la zona de libre comercio. Pero la literatura económica sugiere que esta condición es demasiado débil para amparar a los países que no son miembros de esa zona de libre comercio del costo de la desviación de las corrientes comerciales. El requisito de que los derechos y demás reglamentaciones del comercio impuestos a los no miembros de la zona de libre comercio no sean más elevados ni más rigurosos que antes es improbable que proteja a estos últimos de una pérdida de bienestar. Sobre la base del teorema Kemp-Wan, para amparar a los no miembros de la zona de libre comercio frente a una pérdida de bienestar basta con mantener para cada producto el volumen del comercio entre los miembros y los no miembros de la zona de libre comercio que se registraba antes del establecimiento de ésta (véase un análisis del teorema Kemp-Wan en el recuadro 9 de la sección C). Ello sugiere que los derechos y demás reglamentaciones del comercio impuestos a los no miembros de la zona de libre comercio pueden tener que suavizarse realmente para lograr este objetivo más exigente.

En la misma línea del teorema Kemp-Wan, McMillan (1993) ha propuesto una enmienda al artículo XXIV del GATT que consistiría en sustituir “los derechos y demás reglamentaciones del comercio” por el volumen de las importaciones como centro de atención. El cambio propuesto exige que los miembros de un ACR, sea éste una unión aduanera o un acuerdo de libre comercio, mantengan el nivel agregado de las importaciones que realicen del resto del mundo igual al nivel anterior a la integración. Obsérvese que la propuesta es una simplificación de las condiciones de Kemp-Wan. El teorema Kemp-Wan exige que el comercio (importaciones y exportaciones) con el resto del mundo de cada producto se mantenga en el nivel anterior a la integración. La simplificación de McMillan tiene por objetivo disminuir la carga operativa que supone aplicar el criterio pues en caso contrario las condiciones de Kemp-Wan exigirían examinar el comercio de cada producto básico del ACR con el resto del mundo. Aunque la propuesta simplifique la aplicación práctica de las condiciones de Kemp-Wan, tiene algunos costos. Al tomar como indicador las importaciones agregadas cabe afirmar con seguridad que en términos generales el resto del mundo no resulta perjudicado, pero no se puede estar seguro de que no habrá perdedores individuales entre los países que componen ese resto del mundo.

En principio, el teorema Kemp-Wan debería poder aplicarse al comercio de servicios igual que al comercio de mercancías. El bienestar de los no miembros no se ve afectado si el establecimiento del ACR deja el comercio de servicios del ACR con los no miembros al mismo nivel que antes de la integración. En la práctica, no obstante, esto puede resultar más difícil que en el caso de las mercancías. En una unión aduanera, el teorema Kemp-Wan exige ajustes del arancel exterior común para mantener el comercio de mercancías del bloque con los no miembros al nivel anterior a la integración, pero incluso en regiones con una integración elevada (uniones aduaneras), puede que no exista en el comercio de servicios un equivalente análogo a un arancel exterior común.

Muy recientemente, Baldwin (2006) advirtió de que el GATT/OMC ha sido un espectador pasivo de la explosión del regionalismo y que actualmente corre el peligro de ver seriamente erosionada su importancia. Sin embargo, argumenta que la OMC puede desempeñar el valioso papel de “desenredar la madeja del regionalismo”. Su argumento se basa en la afirmación de que actualmente tenemos tres bloques comerciales “borrosos” y “permeables”, borrosos porque no pueden trazarse fronteras definidas alrededor de los bloques principales de América del Norte, Europa y Asia Oriental, y permeables por las relaciones que se establecen entre “ramificaciones” de diferentes acuerdos del tipo “centro y ramificaciones”. En este entramado, las complejas y costosas normas de origen alimentan fuerzas

<sup>331</sup> Véase el análisis de la subsección b iv) *supra*.

políticas favorables a racionalizar el sistema de comercio.<sup>332</sup> Además, el autor sostiene que la OMC puede desempeñar un papel activo en la multilateralización de los ACR.

En particular, Baldwin considera que la OMC tiene tres papeles que desempeñar en las actuales circunstancias. En primer lugar, realizar una labor analítica para profundizar en la comprensión de los atractivos de un regionalismo multilateralizador. Al ofrecer a los Miembros información calificada e imparcial sobre cuestiones fundamentales, la OMC puede alertar a los miembros sobre los riesgos que lleva consigo la proliferación de ACR. En segundo lugar, ofrecer un foro de negociación para la coordinación/normalización/armonización de las normas de origen. El proceso de fragmentación de la producción pondrá de manifiesto la importancia de una serie coordinada de normas de origen o acumulación. La OMC puede desempeñar en esta esfera el mismo papel que la ISO con respecto a las normas técnicas. Una intervención a tiempo puede ayudar a ahorrar grandes costos. Por último, la OMC puede ofrecer un foro para las ramificaciones de los acuerdos regionales del tipo "centro y ramificaciones" de forma que esas ramificaciones puedan definir formas de relación con el poder hegemónico del centro. En este contexto, la OMC puede prestar servicios de asesoramiento jurídico y económico en los acuerdos norte-sur y sur-sur.

## 6. LA FORMA DE TRABAJAR EN LA OMC

### a) Introducción

Es natural que cualquier institución sólida, ya sea pública o privada, cuyas dimensiones se multiplican por seis a lo largo de seis décadas y que se expande hasta abarcar un gran número de esferas nuevas de actividad, tenga que hacer frente a diversos desafíos institucionales, tanto internos como externos. La OMC no es en este sentido diferente. Desde su creación hace poco más de una década, el número de Miembros de la OMC ha crecido en más de un 20 por ciento, hasta llegar a abarcar a más de una cuarta parte de la población mundial. El número creciente de Miembros, sumado a la diversificación de la Organización a esferas que van más allá de la reducción tradicional de los aranceles ha hecho de la OMC una entidad muy distinta del GATT, su predecesor. Al pasar de ser un club pequeño, homogéneo pero en buena medida oscuro, compuesto en 1948 por 23 partes contratantes, a una institución casi universal con 150 Miembros de niveles de desarrollo muy diferentes y convicciones ideológicas muy distintas, la OMC se ha convertido en una organización con mayor contenido político. Y mientras que el GATT apenas generó interés público fuera de la comunidad comercial en gran parte de sus 50 años de existencia, la OMC es hoy objeto de cuidadosa atención por parte del público en general, preocupado por una amplia gama de cuestiones nuevas, que van desde la repercusión del comercio y la política comercial sobre la salud hasta el medio ambiente, la seguridad alimentaria, los derechos humanos y el desarrollo económico.

Con sus 150 Miembros y un proceso de adopción de decisiones basado en el consenso, la forma de trabajar de la OMC la ha hecho cada vez más proclive al estancamiento. Si en el GATT las negociaciones las dirigía y llevaba a cabo por lo general un pequeño grupo de países desarrollados, la participación y agresividad crecientes de múltiples agentes, sumadas a un programa que se amplía, profundiza y, por encima de todo, se interrelaciona, ha hecho que el proceso interno de adopción de decisiones sea cada vez más laborioso. A este respecto, el efecto acumulado de las dificultades para llevar a buen término la Ronda de Doha, la proliferación de acuerdos de comercio preferencial y los progresos relativamente modestos en la liberalización multilateral del comercio realizados durante el decenio pasado es un elemento de peso para comprender por qué el proceso de adopción de decisiones de la OMC ha sido objeto de una atención cada vez mayor por parte de los Miembros de la OMC y del público interesado. Naturalmente, la gran importancia atribuida a las cuestiones de buen gobierno, entre ellas la legitimidad de las decisiones y los procesos, no es algo exclusivo de la OMC, sino una cuestión central para la mayoría de las instituciones públicas de nivel nacional e internacional. No obstante, para una organización dirigida por sus Miembros y basada en una serie de normas jurídicamente vinculantes acordadas por todos ellos, este elemento reviste una importancia especial, pues la legitimidad de estas normas depende fundamentalmente de la medida en que todos los Miembros consideren haber participado en su proceso de elaboración.

<sup>332</sup> Véase la sección C.

La OMC ha sido criticada a menudo por las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones de la sociedad civil por su “déficit democrático” y la falta de “legitimidad” de su proceso de adopción de decisiones. Estas críticas se refirieron en un primer momento a la falta de transparencia externa de la Organización y a la ausencia de un interfaz consultivo que permitiera a las ONG asumir una función más directa en los procesos de la OMC. Sin embargo, en los últimos años estos argumentos se han empleado más a menudo para criticar el proceso interno de adopción de decisiones de la OMC que en el contexto de la transparencia externa. Esta transición de una atención prioritaria a los procesos de la Organización a unas presiones más matizadas y dirigidas hacia sus contenidos es importante para evaluar la relación entre el sistema multilateral de comercio y la sociedad civil. Durante la década pasada, las ONG han comprendido gradualmente que la manera más eficaz de influir en el programa de la OMC es hacerlo a través de Miembros aislados o grupos de Miembros, y no de la Secretaría de la OMC. Si en los primeros años la mayoría de estas organizaciones era escasamente consciente y apenas apreciaba el hecho de que la OMC es un organismo impulsado por sus Miembros, recientemente ha comprendido con mucha mayor claridad que son los Miembros de la OMC los que impulsan el programa multilateral de comercio. En consecuencia, el centro de su atención se ha orientado cada vez más hacia el programa sustantivo de la OMC, y a menudo han realizado importantes contribuciones de política y en forma de asesoramiento jurídico a los Miembros sobre una amplia gama de cuestiones comerciales. El papel que ha asumido la sociedad civil en el actual modo de trabajar de la OMC es radicalmente distinto del que prevalecía en el GATT y constituye un indicio inequívoco de que el sistema multilateral de comercio ya no funciona en el vacío.

El presente capítulo tiene dos objetivos. En primer lugar, trataremos de analizar la evolución del proceso interno de adopción de decisiones en la OMC y mostrar cómo han hecho frente los Miembros de la Organización a este importante reto institucional. Haremos hincapié en las prácticas específicas que caracterizan el actual modo de funcionamiento de la OMC, incluidas las directrices sobre transparencia que sustentan los procesos consultivos entre los Miembros. En segundo lugar, examinaremos con mayor detenimiento la evolución del modo en que la OMC interactúa con la sociedad civil en general, y en particular con las ONG. Esta sección se propone ilustrar en qué medida las presiones y contribuciones externas han ayudado a introducir importantes cambios en las prácticas que guían la relación de la OMC con el mundo exterior y la manera en que éste percibe a la OMC y trata con ella.

## b) La adopción de decisiones en el GATT y la OMC

Mientras durante gran parte de la década de los ochenta el debate sobre las instituciones internacionales se centró en su necesidad como tales organizaciones (Keohane, 1983) y la pertinencia de sus mandatos, un elemento que ha ido adquiriendo cada vez más importancia en dicho debate es la manera en que se adoptan las decisiones en esos foros. Ello no es de extrañar, dado que algunas de las instituciones internacionales más poderosas de hoy en día fueron fundadas en el período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial y reflejan las ideas y ambiciones de un número relativamente limitado de países desarrollados. La aparición de varios países en desarrollo como partes “influyentes” por derecho propio a escala internacional y la naturaleza cada vez más multipolar de los asuntos internacionales han motivado un debate sobre si las estructuras institucionales existentes dan cuenta adecuadamente del nuevo equilibrio de poderes entre el gran número de agentes presentes en el sistema económico internacional. Cabe aducir que los procedimientos y prácticas de adopción de decisiones de una organización internacional representan importantes parámetros para evaluar en qué medida cada institución refleja la diversidad de los miembros que la componen.

Este no es el lugar apropiado para analizar en profundidad las normas sobre adopción de decisiones que aplican otras organizaciones internacionales. Nos limitaremos a señalar que, por lo general, dichas organizaciones aplican una norma o una combinación de normas sobre adopción de decisiones en la mayor parte de sus actuaciones no judiciales. Algunas organizaciones aplican un sistema de votación por mayoría de sus miembros, otorgando un voto a cada miembro, y otras se decantan por un sistema de voto ponderado, en virtud del cual se asigna un derecho de voto proporcional a la contribución financiera de cada miembro a la organización. Otra categoría de organizaciones confiere la misma representación y derecho de voto a todos sus miembros y adopta sus decisiones por consenso o unanimidad. El GATT y posteriormente la OMC forman parte de esta última categoría, que hunde sus raíces en el concepto

de la igualdad soberana de los Estados (Steinberg, 2002). De hecho, Steinberg (2002) indica que otras organizaciones, como la ASEAN, el MERCOSUR, la OTAN y la OCDE, por nombrar sólo algunas, tienen estructuras y mecanismos complejos para garantizar que las decisiones normalmente se tomen por consenso o unanimidad.

El objetivo principal de la siguiente sección es examinar la evolución del proceso de adopción de decisiones desde el GATT a la OMC. A estos efectos, por adopción de decisiones se entenderá tanto la vía consultiva informal y extraoficial como el proceso más formal y registrado en actas, y nos esforzaremos por analizar ambos. En esta definición se procura deliberadamente identificar e incluir aquellos aspectos del proceso de adopción de decisiones del GATT/OMC que pueden atribuirse al sistema, por ejemplo las consultas organizadas y celebradas por los presidentes elegidos o por el Director General. Al propio tiempo, se excluyen los procesos que rebasan el marco institucional del sistema de comercio, como las reuniones bilaterales o plurilaterales entre países. Esta distinción es importante, aunque frecuentemente no se comprenda.

### i) *El proceso de adopción de decisiones en el GATT*

Aparte de su artículo XXV, en el que se prescribe que cada país tendrá derecho a un voto y que las decisiones se adoptarán por mayoría de los votos emitidos salvo disposición en contrario del Acuerdo, el GATT contiene pocos elementos relacionados con la adopción de decisiones. Sin embargo, a pesar de esta referencia clara y formal a las votaciones, la práctica del GATT en materia de adopción de decisiones, con excepción de las adhesiones y las exenciones, se caracterizó en líneas generales por el consenso.<sup>333</sup> En los primeros años y hasta finales de la década de los cincuenta se siguió la práctica de que el presidente de una reunión interpretara la opinión de dicha reunión en lugar de pedir que se votara. Posteriormente, y hasta la creación de la OMC, la adopción de decisiones en el GATT se hizo en la práctica por consenso. El establecimiento de esta práctica del consenso estuvo indudablemente relacionado con el número creciente de países en desarrollo que se adhirieron al GATT a partir de finales de la década de los cincuenta, porque su volumen les habría permitido hacerse con el control efectivo del sistema, en detrimento de los países desarrollados.

El proceso de adopción de decisiones en el GATT se basaba en gran medida en consultas informales. Aunque la práctica de las llamadas “reuniones de la sala verde” entre un número reducido de delegaciones nació en la Ronda de Tokio, esas consultas informales se hicieron cada vez más frecuentes y atrajeron a un número progresivamente mayor de partes contratantes durante la Ronda Uruguay (Blackhurst y Hartridge, 2004).<sup>334</sup> Además, muchos grupos informales comenzaron a reunirse al margen del GATT para debatir el modo de hacer progresar las negociaciones. Esos grupos desempeñaron una importante función en la exposición gradual de ideas y propuestas que requerían una mayor elaboración antes de darlas a conocer en las reuniones que agrupaban a todas las partes contratantes. Aunque la homogeneidad ideológica de las partes contratantes iniciales del GATT se diluyó conceptualmente un poco a medida que aumentaba el número de países firmantes del Acuerdo, el llamado “*Club Model of multilateral cooperation*” (“modelo de clubes para la cooperación multilateral”, Keohane y Nye, 2000), consistente en que un grupo relativamente pequeño de países desarrollados fijara el programa y concluyera las negociaciones, sobrevivió hasta la Ronda Uruguay e incluso durante gran parte de ésta. Los buenos resultados cosechados en las rondas de negociaciones celebradas en el marco del GATT y su relativa eficiencia se debieron principalmente a que no se pedía a la mayoría de las partes contratantes que llevaran ninguna propuesta a la mesa de negociación, pese a lo cual se beneficiaban plenamente de los resultados que se alcanzaran. Además, las negociaciones sobre comercio celebradas antes de la

<sup>333</sup> Cabe señalar que el artículo XXV del GATT autoriza la “acción colectiva” de las partes contratantes del GATT y ha constituido la base para la puesta en marcha de la mayor parte de las negociaciones. Este artículo permite adoptar decisiones sancionadas por una mayoría compuesta de los dos tercios de los votos emitidos, siempre que esa mayoría represente más de la mitad de las partes contratantes del GATT. Fue determinante para que los Estados Unidos impulsaran la Ronda Uruguay. Véase Croome (1995).

<sup>334</sup> La expresión “sala verde” ha sido objeto de muchas especulaciones durante años. Una teoría justifica el adjetivo por el color con que por entonces estaban pintados los muros de la sala de conferencias del Director General, mientras que otra se atiene al concepto más tradicional de “sala verde” como el lugar en que los actores se reúnen y preparan antes de salir a escena.

Ronda Uruguay se centraron por lo general en la reducción de los aranceles aplicados a los productos industriales, una cuestión tradicional y relativamente poco controvertida.

Aunque el proceso de adopción de decisiones en el GATT tuvo problemas durante sus casi 50 años de existencia, en especial durante las Rondas de Tokio y Uruguay, muchas de sus prácticas, por ejemplo la de adoptar las decisiones por consenso, fueron institucionalizadas en la OMC.<sup>335</sup> Aunque esa práctica no se establecía en ninguna disposición del GATT, el artículo IX de la Carta de la OMC estipula que “la OMC mantendrá la práctica de adopción de decisiones por consenso seguida en el marco del GATT de 1947”.<sup>336</sup> En la nota de pie de página a este artículo se define el significado de “consenso”.<sup>337</sup> En los artículos IX y X se especifica cuándo puede votarse.<sup>338</sup>

A pesar de la determinación de adoptar las decisiones por consenso, la cuestión de las votaciones en el sistema multilateral de comercio sigue suscitando mucho interés. En el GATT, al igual que en la OMC, algunas decisiones debían tomarse por mayoría cualificada de los Miembros. En el GATT, por ejemplo, las decisiones sobre exenciones y adhesiones tenían que adoptarse por dos tercios de las partes contratantes. En el Acuerdo sobre la OMC se han incorporado disposiciones similares, aunque las decisiones sobre exenciones en la OMC requieren ahora una mayoría de tres cuartas partes. En el GATT, las decisiones que requerían una mayoría cualificada se sometían ordinariamente al voto formal de las partes contratantes, ya fuera en forma de votación por correspondencia o de votación nominal en las reuniones de las partes contratantes del GATT. No obstante, por lo que respecta a las decisiones que se sometían a voto en el marco del GATT, cabe señalar que el texto de los proyectos de decisión y la decisión de someter dichos proyectos a votación se acordaban por consenso previo.

La práctica de someter el texto de los proyectos de decisión que requerían mayorías cualificadas a votación por correspondencia, una vez alcanzado el consenso sobre su contenido, fue seguida inicialmente por la OMC los primeros meses tras la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Organización. Ocurrió, por ejemplo, cuando el Consejo General acordó someter el proyecto de decisión sobre la adhesión del Ecuador a votación por correspondencia.<sup>339</sup> Este proceder reflejaba la vieja práctica del GATT. Sin embargo, los Miembros pronto estimaron que someter a votación por correspondencia una decisión sobre cuyo contenido ya se había llegado a un consenso era innecesariamente complicado y laborioso, y el Consejo General decidió agilizar su forma de trabajar con respecto a la adopción de ese tipo de decisiones.<sup>340</sup> El procedimiento adoptado aclara que el Consejo General tratará de llegar por consenso a una decisión sobre cuestiones relacionadas con solicitudes de exención o adhesión y que, salvo disposición en contrario, cuando no se pueda llegar a una decisión por consenso la cuestión de que se trate se decidirá mediante votación. Hasta la fecha, todas las decisiones de la OMC se han tomado por consenso y, a pesar del tiempo y la energía empleados por los negociadores de la Ronda Uruguay para establecer las normas de votación de la OMC, tanto las objeciones teóricas a las votaciones como las situaciones reales hicieron que la tradición del GATT de adoptar las decisiones por consenso siguiera constituyendo el núcleo del sistema multilateral de comercio.

<sup>335</sup> Véase una exposición completa de las normas del GATT y la OMC sobre adopción de decisiones en Ehlermann y Ehring (2005).

<sup>336</sup> Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, Los textos jurídicos, página 11.

<sup>337</sup> En la nota de pie de página se establece que “Se considerará que el órgano de que se trate ha adoptado una decisión por consenso sobre un asunto sometido a su consideración si ningún Miembro presente en la reunión en que se adopte la decisión se opone formalmente a ella.”

<sup>338</sup> Salvo indicación en contrario, cuando no pueda llegarse a un consenso la votación por mayoría simple será suficiente. Además, hay tres métodos de votación distintos: i) las enmiendas de los principios generales, por ejemplo el trato NMF y el trato nacional, requieren la unanimidad; ii) las enmiendas a disposiciones distintas de los principios generales requieren una mayoría de dos tercios de los votos; y iii) las interpretaciones de las disposiciones de los Acuerdos de la OMC, incluidas las decisiones sobre exenciones, requieren una mayoría de tres cuartos de los votos.

<sup>339</sup> Documento WT/GC/M/6.

<sup>340</sup> El 15 de noviembre de 1995, el Consejo General acordó el texto de la declaración del Presidente acerca del procedimiento de adopción de decisiones de conformidad con los artículos IX y XII del Acuerdo sobre la OMC (documento WT/L/93).

El programa de la Ronda Uruguay complicó la situación en la medida en que comportaba varias cuestiones nuevas y delicadas e introducía el principio del todo único, es decir, que el resultado negociado se aplicaría a todos los países participantes. El principio del todo único y el hecho de que las nuevas reglas se aplicarían a todos, aunque con diversos grados de flexibilidad, significaba que todos los participantes tenían interés en intervenir activamente en los procesos de adopción de decisiones. La duración de la Ronda Uruguay y las numerosas Conferencias Ministeriales fallidas que jalaron la vía hasta su conclusión final en 1994 fueron un reflejo genuino de la complejidad del programa y del hecho de que en las negociaciones intervino un número mucho mayor de partes interesadas. Con todo, para la conclusión satisfactoria de la Ronda Uruguay fue necesario además que los Estados Unidos y la UE suscribieran un acuerdo bilateral sobre agricultura. Por cierto, el Acuerdo de Blair House podría constituir el último ejemplo de un acuerdo entre los dos mayores agentes del sistema multilateral de comercio que bastó por sí solo para propiciar la ultimación de una negociación más amplia. Los numerosos retrasos y el estancamiento del proceso de adopción de decisiones que habían caracterizado la Ronda Uruguay preludivieron varias de las dificultades institucionales, en particular en el ámbito de la adopción de decisiones, que aflorarían en la OMC.

### ii) *El proceso de adopción de decisiones en la OMC*

A diferencia de lo que ocurría en el marco del GATT, los acuerdos alcanzados en la OMC imponen obligaciones jurídicas a todos los Miembros. Eso da un valor añadido a la participación, por lo que la demanda de participación activa de un gran número de Miembros, en especial de países en desarrollo, en el proceso de adopción de decisiones en la OMC ha crecido drásticamente. En general los Miembros de la OMC aceptan que el alcance de las obligaciones jurídicas de la OMC y el carácter casi automático del mecanismo de solución de diferencias sólo son posibles debido a la participación política que posibilita el principio del consenso.

Las tensiones en el proceso de adopción de decisiones en la OMC se hicieron evidentes ya en la Primera Conferencia Ministerial, celebrada en 1996. Aunque la reunión de Singapur fue ante todo un ejercicio recapitulativo en el que no se preveían importantes compensaciones, el programa incluía varias cuestiones polémicas que requirieron consultas y negociaciones. Un gran número de países en desarrollo conoció por primera vez en la reunión de Singapur la intensa dinámica que suele caracterizar las Conferencias Ministeriales de la OMC, y la mayoría de esos países acudió mal preparada en cuanto a contenidos y logística (Pedersen, 2006). Por su parte, la desorganización de algunas delegaciones complicó la coordinación efectiva y la creación de coaliciones con otros países en desarrollo. En Singapur, 34 países participaron en el proceso consultivo básico para la redacción de la Declaración Ministerial y, aunque la existencia de ese grupo fue controvertida, la oposición que generó no estuvo lo suficientemente cohesionada ni fue lo bastante rebelde para poner seriamente en peligro su funcionamiento. Pese a todo, en la última sesión informal, celebrada el 12 de diciembre de 1996 con objeto de tratar de alcanzar el consenso necesario para adoptar la Declaración Ministerial de Singapur, muchos de los países que no habían participado en las consultas en pequeños grupos expresaron su descontento con la forma en que se había elaborado el texto e indicaron que no estaban dispuestos a seguir aceptando esa exclusión y falta de transparencia. Sin embargo, al regresar a Ginebra estas cuestiones se dejaron en suspenso y no afloraron seriamente hasta el proceso preparatorio de la Conferencia Ministerial de 1999 en Seattle.

Se ha escrito mucho acerca del programa sustantivo, exhaustivo y complejo, que los Miembros de la OMC tenían ante sí antes de Seattle y la medida en que el proceso preparatorio, que duró 14 meses, se estancó en torno a varias cuestiones de procedimiento. Desde el punto de vista sustantivo y de la adopción de decisiones, la extensión y naturaleza del proceso preparatorio de Seattle habían creado entre las delegaciones la expectativa de que verían sus textos específicos reflejados en el texto del Presidente. El resultado se conoció como el texto "que contenía de todo como en botica", ya que las delegaciones presentaron nuevas propuestas y términos específicos que esperaban ver en el proyecto de texto del Presidente. Se celebraron pocas negociaciones, por no decir ninguna, para reducir las divergencias sustantivas, y la segunda revisión del texto del Presidente ocupaba 34 páginas y contenía unos 402 pasajes entre corchetes. Pese a que se realizaron varios esfuerzos infructuosos por refundir ese proyecto mediante consultas en pequeños grupos, con miras a presentar a los Ministros un resultado

viable, era manifiesto que el proceso de negociación en Ginebra había fracasado. La cuestión que sirvió de detonante al debate sobre procedimientos fue por encima de otras la transferencia del texto ministerial resultante del proceso de Ginebra a los Ministros reunidos en Seattle y la medida en que el Presidente del Consejo General y el Director General podían presentar el proyecto de documento a los Ministros o era necesario llegar a un consenso.

La preocupación fundamental de muchas delegaciones era que el proyecto, aun reconociéndose que no era reflejo de un acuerdo, constituyera la base de los debates. En ocasiones anteriores se había confiado al Director General el mandato de preparar/ensamblar un proyecto de declaración, pero la presentación del texto a los Ministros siempre había generado controversias, aunque nunca por los argumentos aducidos por los opositores antes de Seattle. Además, la oposición a encomendar al Presidente del Consejo General y el Director General el mandato de que presentaran el texto a los Ministros era en gran medida reflejo de la atmósfera de desconfianza general que cundía entre los Miembros de la OMC en 1999, motivada por la gran aspereza que había caracterizado el proceso de selección del nuevo Director General. Aunque esta sección no es el lugar apropiado para analizar el programa sustantivo de Seattle, ya antes de la Conferencia Ministerial estaba claro que las discrepancias subsistentes entre los Miembros eran demasiado numerosas y profundas para que pudieran resolverse en Seattle.

El proceso preparatorio de 1999 y la propia reunión de Seattle representan hitos en el modo de funcionamiento actual de la OMC y, por varios conceptos, sirvieron para fijar el programa de reforma de las prácticas que guían el proceso de adopción de decisiones en la Organización. Lo que distinguió al proceso preparatorio de Seattle de las experiencias anteriores del GATT/OMC fue la participación activa de un gran número de países en desarrollo, así como el grado de coordinación de varios grupos, que carecía de precedentes. La creación del Grupo de países de ideas afines, la mejor coordinación entre varios grupos de países en desarrollo, como el Grupo Africano, el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (Grupo ACP) y el Grupo de países menos adelantados (Grupo de los PMA), así como su mayor recurso a analistas externos aportados por ONG y organizaciones internacionales, son elementos de peso que explican la creciente agresividad y confianza de los países en desarrollo durante el proceso conducente a Seattle. Aunque es indudable que la frustración que sintieron muchos países en la Conferencia Ministerial de Singapur justifica en parte esta mejora de la coordinación, el hecho de que la Conferencia Ministerial de Seattle se propusiera poner en marcha una nueva ronda de negociaciones comerciales, en particular sobre algunas cuestiones polémicas para los países en desarrollo, constituyó un incentivo suplementario para que esos países cooperaran.

Cuando comenzó la Conferencia quedó claro que muchos países en desarrollo y los diferentes grupos a los que pertenecían estaban decididos a aprovechar el impulso y la influencia que habían adquirido durante el proceso preparatorio en Ginebra. Se trata de un factor de suma importancia, ya que la experiencia ha demostrado hasta qué punto la intensidad y el automatismo de la coordinación en Ginebra pueden malograrse cuando el testigo de la negociación se cede a los funcionarios y Ministros residentes en sus capitales. Cuando la reunión de Seattle llegó a sus últimos días, un gran número de países en desarrollo que no habían sido incluidos en las negociaciones en grupos pequeños por los facilitadores o el Presidente de la Conferencia denunciaron públicamente el proceso y, en una iniciativa inédita, anunciaron su disposición a vetar los resultados sustantivos que se hubieran alcanzado en las negociaciones en pequeños grupos, aduciendo objeciones de procedimiento. Naturalmente, esta amenaza no llegó a concretarse, ya que los procesos consultivos no generaron ningún resultado sustantivo y no se hizo público ningún proyecto de texto. No obstante, sí sirvió para enviar un mensaje muy firme en el sentido de que un gran número de países en desarrollo no iba a seguir aceptando ser meros espectadores en la OMC y de que estaban dispuestos a asumir un mayor nivel de responsabilidad. Cuando el 3 de diciembre de 1999 la reunión finalizó sin llegar a ningún resultado, la cuestión primordial para la mayoría de las delegaciones de la OMC era el modo de mejorar la transparencia interna del proceso de adopción de decisiones en la OMC y la participación en dicho proceso.

### *iii) Los Miembros de la OMC esculcan el proceso de adopción de decisiones*

A diferencia de lo que sucedió tras la Conferencia de Singapur, donde se relegó el debate sobre las mejoras sistémicas/institucionales, el seguimiento de las deficiencias del proceso de adopción de decisiones en la OMC que habían quedado patentes tanto antes como durante la Conferencia de Seattle fue inmediato y constituyó la primera ocasión en la historia de la OMC en que sus Miembros acordaban emprender un debate específico en el Consejo General sobre las alternativas posibles para una reforma sistémica. En este contexto tuvo especial importancia el hecho de que un amplio abanico de Miembros compartiera la opinión de que era necesario mejorar el proceso de adopción de decisiones.

El proceso consultivo sobre la transparencia y el carácter no excluyente del proceso de adopción de decisiones en la OMC que se desarrolló en 2000, y de nuevo en 2002, es significativo desde el punto de vista organizativo.<sup>341</sup> El proceso de 2000 se produjo sobre el telón de fondo de una Conferencia Ministerial fallida en la que se habían puesto de relieve las deficiencias institucionales de las prácticas consultivas de la OMC. El único resultado positivo de la reunión de Seattle, si alguno hubo, fue el reconocimiento generalizado por los Miembros de que era necesario algún tipo de reforma del proceso de adopción de decisiones de la OMC. En cambio, el proceso de 2002 no se produjo como resultado de una crisis o interrupción de las negociaciones. La puesta en marcha satisfactoria de la Ronda de Doha a finales de 2001 había dado lugar en líneas generales a varias mejoras en relación con el proceso de adopción de decisiones, y 2002 comenzó con la formulación de varias directrices que habían de guiar el funcionamiento del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) recién establecido y la labor de los presidentes de los órganos de negociación.<sup>342</sup>

En los debates sobre la transparencia en la adopción de decisiones que celebraron los Miembros pronto cristalizaron dos argumentos principales. Por una parte, varias delegaciones consideraban que el proceso informal de adopción de decisiones carecía de previsibilidad y no conllevaba la obligación de rendir cuentas, y que una serie específica de normas que guiaran los procesos consultivos informales acabaría con lo que en ocasiones les parecía una conducta arbitraria de los presidentes de los órganos de la OMC. Por otra parte, varios países adujeron que imponer procedimientos específicos a las consultas informales coartaría un proceso que requería la máxima flexibilidad posible para ajustarse a las diferentes circunstancias (Pedersen, 2006). Además, esos países alegaron que imponer una serie rigurosa de normas formales a los procesos consultivos sólo serviría para que dichos procesos se produjeran fuera del marco de la OMC, con las implicaciones negativas que ello tendría desde el punto de vista de la transparencia. Aunque los debates fueron considerablemente más matizados, esta divergencia de opiniones afecta a la esencia del compromiso entre eficiencia y transparencia que ha de alcanzarse por lo que respecta a la adopción de decisiones. Después de varios debates formales e informales quedó claro que sería imposible adoptar una serie específica de normas para la adopción de decisiones por el consenso requerido, y que la formulación de determinadas prácticas del máximo empeño seguía representando la transacción más realista.

Aunque manifiestamente este resultado no satisfizo las expectativas de muchas delegaciones, la sección sobre principios y prácticas de la declaración del Presidente, que fue ratificada por los Miembros en la primera reunión del CNC, celebrada el 1º de febrero, fue más allá al articular las funciones y obligaciones de los presidentes de velar por la no exclusión y la representación equitativa de las diferentes posiciones. A pesar de que estos principios se acuñaron en términos de máximo empeño y no tienen rango jurídico, el contexto y el momento en que fueron formulados les dieron un peso especial, de manera que aún hoy siguen siendo la referencia principal en el debate sobre la adopción de decisiones.

### *iv) Nuevas prácticas de adopción de decisiones en la OMC*

Bajo este epígrafe se quiere presentar una visión panorámica de las nuevas prácticas que caracterizan el proceso de adopción de decisiones en la OMC, tanto en el funcionamiento cotidiano de esta Organización como en relación con el desarrollo de las Conferencias Ministeriales.

<sup>341</sup> Puede hallarse una exposición completa de los debates sobre transparencia interna en Pedersen (2006).

<sup>342</sup> Documento TN/C/1.

El proceso de adopción de decisiones en la OMC, como ocurría anteriormente en el GATT, está compuesto por procesos formales e informales. En líneas generales, los primeros son reuniones de las que queda constancia en las actas<sup>343</sup> que se distribuyen a las delegaciones y al público pocas semanas después de la reunión. El cauce de las reuniones formales de la OMC está abierto a todos los Miembros de la Organización<sup>344</sup>, y las actas aportan automáticamente transparencia a este proceso. Aunque las decisiones de la OMC se adoptan en las reuniones formales, es en las reuniones informales, también conocidas como consultas informales, donde dichas decisiones se negocian y preparan. Estas consultas, cuya finalidad es que los 150 Gobiernos Miembros lleguen a un consenso, a menudo son laboriosas y conllevan debates no sólo en diferentes niveles -bilateral, plurilateral y multilateral-, sino también en diferentes contextos, tanto formales como informales. La mecánica de este proceso no es exclusiva de la OMC, sino característica de la mayoría de las organizaciones internacionales, por no decir de todas. Sigue viva la grave idea errónea de que las consultas informales de la OMC difieren oscuramente de los correspondientes procedimientos de otras organizaciones intergubernamentales internacionales o grandes entidades no gubernamentales.

En el pasado, los procesos consultivos informales de la OMC han sido criticados, entre otras cosas, por su carácter exclusivo, es decir, por el hecho de que no se invite a participar a todos los Miembros. Los críticos también han denunciado que no se redactaran resúmenes de estas reuniones, aunque la idea que subyace en los encuentros informales es precisamente que los participantes puedan discutir y negociar en relación con ámbitos que estarían fuera de su alcance en un contexto formal. Sin embargo, las consultas informales en la OMC se realizan hoy con mucha más transparencia y previsibilidad que las del GATT y las de los primeros años de la OMC. Por ejemplo, desde 2000 los presidentes de los órganos de la OMC han seguido la práctica de anunciar en las reuniones formales su intención de celebrar consultas informales y de comunicar a todos los Miembros los resultados de dichas consultas.<sup>345</sup> Aunque un presidente puede tomar la iniciativa de celebrar esas consultas, también es corriente que sean los Miembros de un órgano de la OMC quienes le soliciten que realice consultas informales sobre cuestiones concretas antes de que éstas vuelvan a ser debatidas por todos los Miembros. Estas solicitudes suponen un reconocimiento implícito de la limitada eficacia de unas reuniones de composición abierta en las que interviene el conjunto de los 150 Miembros. Por supuesto, el presidente conserva un alto grado de autonomía para determinar a quién hay que consultar y sobre qué cuestiones, pero cada vez es más habitual que las delegaciones que consideran que han de ser consultadas se pongan en contacto con el presidente o con sus asistentes de la Secretaría de la OMC para que las incluyan en un proceso consultivo. Los órganos ordinarios de la OMC y los grupos de negociación dependientes del CNC han aplicado por lo general este criterio y, aunque las delegaciones adviertan con regularidad de la necesidad de mantenerse alerta en materia de transparencia, en general se reconoce que estas prácticas actuales permiten lograr un equilibrio adecuado entre transparencia y eficiencia. El carácter automático del anuncio de un proceso consultivo y de la presentación de informes sobre estos debates a todos los Miembros ha conferido al proceso de adopción de decisiones en la OMC un elemento de previsibilidad del que carecía anteriormente. Además, cada vez es mayor el número de países que participan con frecuencia en estos procesos consultivos, y la participación en estas reuniones refleja en líneas generales la proporción entre países en desarrollo y países desarrollados Miembros en la OMC. Al formular las prácticas que deberían guiar el proceso de adopción de decisiones en la OMC, los Miembros abordaron también las limitaciones específicas con que tropiezan las delegaciones más pequeñas ante el número creciente de reuniones que se celebran. Concretamente, se ha confiado al CNC el mandato de supervisar estrechamente el calendario de reuniones, para evitar en la medida de lo posible que se reúna más de un órgano de negociación a la vez.

La mayor transparencia y previsibilidad de las operaciones cotidianas del proceso de adopción de decisiones en la OMC también ha tenido una influencia notable en el modo en que se organizan, preparan y celebran las Conferencias Ministeriales. En respuesta a la confusión experimentada por la mayoría de

<sup>343</sup> Las actas de las reuniones son elaboradas y traducidas a los tres idiomas oficiales de la OMC por la Secretaría. No son literales, aunque se elaboran a partir de cintas de audio o declaraciones escritas de las delegaciones.

<sup>344</sup> Exceptuados los acuerdos plurilaterales, como el Acuerdo sobre Contratación Pública.

<sup>345</sup> Véase un análisis completo de las funciones de los presidentes de la OMC en Odell (2005).

las delegaciones en la reunión de Seattle, las Conferencias celebradas en Doha, Cancún y Hong Kong conllevaron un número creciente de elementos destinados a facilitar la labor de las delegaciones e incrementar la transparencia y previsibilidad. En Doha se inició la práctica de reservar dos franjas de una hora al día para que las delegaciones pudieran coordinar su trabajo y consultar a las demás, y esta práctica se ha mantenido desde entonces. Además, en la reunión de Doha se inauguró la práctica de celebrar reuniones diarias de composición abierta para informar sobre los diversos procesos consultivos a todos los Miembros. El ritmo de esas reuniones “de transparencia” es un reflejo de la práctica consultiva que se sigue en Ginebra, y estas reuniones se han convertido en una característica permanente de las Conferencias Ministeriales de la OMC.

Las reuniones de Cancún y Hong Kong aportaron varias mejoras con respecto a Doha. La participación de los presidentes de las Conferencias en la reunión final del proceso preparatorio representó una señal sin precedentes de la determinación por dar continuidad al proceso de Ginebra. La decisión de anunciar la lista de facilitadores antes de las reuniones también fue acogida con satisfacción por los Miembros. En las primeras reuniones informales de composición abierta celebradas en Cancún y Hong Kong se presentó además a las delegaciones un panorama detallado y práctico del proceso informal. Estas nuevas iniciativas fueron más lejos de lo que se había hecho anteriormente e incrementaron la previsibilidad de los procedimientos en las Conferencias Ministeriales. Sin embargo, las Conferencias Ministeriales de la OMC siguen planteando importantes desafíos. Como quedó demostrado en las deliberaciones de los Miembros en 2000, el potencial de estas reuniones para hacer progresar el programa frente al riesgo de provocar desastres políticos de gran calado sigue siendo una preocupación real para los Miembros de la OMC. Aunque por lo general se consideró que la reunión de Hong Kong había supuesto adelantos notables en términos de transparencia, los resultados sustantivos de la Conferencia apenas si sirvieron para mantener a flote la Ronda de Doha.

Es indudable que el respeto de estas prácticas nuevas constituye un importante elemento coadyuvante de la confianza mutua, que a menudo se considera la piedra angular de las negociaciones comerciales multilaterales. La práctica demuestra cuán difícil es distinguir en la OMC el proceso y los contenidos, así como la importancia que tiene la participación para alentar la identificación con unos resultados sustantivos.

#### v) *La importancia creciente de los grupos y las coaliciones en la OMC*

Una de las novedades más significativas del proceso de adopción de decisiones en la OMC que se han producido en los últimos años es el papel desempeñado por los diferentes grupos y coaliciones de países, en particular entre países en desarrollo. Es cierto que ya en los días anteriores a la Ronda Uruguay había grupos y coaliciones en el sistema multilateral de comercio, por ejemplo el Grupo Informal de Países en Desarrollo, que se opuso al intento de integrar el sector de los servicios en el GATT. De este Grupo salió el denominado G-10, que adoptó un planteamiento intransigente y radical acerca de la cuestión de los servicios. Al final, el G-10 fue desplazado por una coalición encabezada por Colombia y Suiza, en la que convergieron miembros de los dos Grupos conocidos con los nombres de G-9 y G-20, y cuyos esfuerzos sentaron las bases de la Declaración de Punta del Este, que dio inicio a la Ronda Uruguay (Tussie y Lengyel, 2002; Narlikar, 2003). El éxito de este Grupo, también conocido como la coalición “*Café au Lait*”, se cimentó en torno a un interés común en una sola cuestión, lo que permitió a los Miembros que lo componían defender sus propios programas en otros ámbitos. El Grupo también estaba compuesto por un amplio abanico de países en desarrollo y desarrollados y atribuía un valor enorme a la investigación y el intercambio de información como una de sus características operacionales. La experiencia y el éxito de la coalición *Café au Lait* preludivieron en cierto sentido la creación, en 1986, del Grupo de Cairns de países exportadores de productos agropecuarios. El Grupo de Cairns, una coalición de países desarrollados y países en desarrollo articulada en torno a cuestiones e investigaciones concretas, se situó a medio camino entre los Estados Unidos y la UE y logró fijar el programa sobre agricultura durante gran parte de la Ronda Uruguay. En esta Ronda, otros grupos, como el Grupo De La Paix (interesado por una amplia gama de cuestiones), el Grupo Morgues (agricultura), el Grupo del Pacífico (salvaguardias), el Grupo de las Víctimas (antidumping) y el Grupo Rolle (servicios), agruparon a diversos países en torno a cuestiones concretas. No obstante, aunque muchos de ellos pusieron de relieve la importancia de las

alianzas basadas en cuestiones concretas, la mayoría de las demás iniciativas basadas en cuestiones puntuales durante la Ronda Uruguay tuvo menos éxito, y puede afirmarse que sólo el Grupo de Cairns logró sobrevivir a la transición a la OMC.

Las Conferencias Ministeriales de la OMC han desempeñado una función especialmente destacada en la aparición y evolución de los distintos grupos de países, así como en la cooperación general entre dichos grupos. Históricamente, uno de los principales desafíos para los grupos de países y sus coordinadores en el proceso de Ginebra era cómo lograr transferir a nivel ministerial el nivel de coordinación alcanzado en el proceso de Ginebra. Ese desafío a menudo se complicó aún más debido a que los grupos no tenían los mismos coordinadores en los ministerios y en las embajadas en Ginebra. A continuación examinaremos brevemente la evolución de los grupos en el contexto de las diferentes Conferencias Ministeriales de la OMC y sus respectivos procesos preparatorios. Luego trataremos de presentar un panorama de la ingente cantidad de grupos que han surgido durante las negociaciones en curso de la Ronda de Doha.

Los ejemplos de coordinación efectiva de los grupos basados en cuestiones concretas en la OMC antes del proceso preparatorio de 1999 de la Conferencia Ministerial de Seattle son relativamente escasos. Aunque algunos, como el Grupo Africano, el Grupo ACP, el Grupo de los PMA, las economías pequeñas y vulnerables y el Grupo de países de ideas afines<sup>346</sup>, dieran muestra de cierta cooperación de grupo entre países en desarrollo, pese a que se habían articulado principalmente en torno a la oposición a varias cuestiones relacionadas con el comercio y otros asuntos, sería erróneo etiquetarlos como grupos “basados en cuestiones específicas”. En lugar de ello, parecieron aunar sus esfuerzos en función de los desafíos específicos que se les presentaban día tras día. No obstante, durante el proceso preparatorio de Seattle y en la propia Conferencia varios de estos grupos iniciaron a título experimental una cooperación sobre cuestiones como el trato especial y diferenciado, la erosión de las preferencias, las cuestiones relativas a la aplicación y la reforma sistémica.<sup>347</sup>

Los debates sobre la reforma sistémica ocuparon un lugar central en el programa de la OMC después de Seattle, y el Grupo de países de ideas afines desempeñó una función especialmente activa. La iniciativa adoptada en Doha de reservar dos franjas libres cada día para que las delegaciones pudieran coordinarse fue introducida personalmente por el Director General a raíz de las presiones recibidas de los coordinadores de los principales grupos. Estas reuniones de coordinación también dieron a los representantes de la sociedad civil la posibilidad de hacer aportaciones a las delegaciones y grupos de delegaciones. Ese diálogo ya se había producido en Seattle, pero la Conferencia de Doha supuso un importante paso para la facilitación de tales consultas. En Doha, al igual que había ocurrido durante el proceso preparatorio, el Director General se reunió cada día con los coordinadores del Grupo ACP, el Grupo Africano y el Grupo de los PMA, y su participación en las reuniones ministeriales de la sala verde se hizo automática en Doha. Por lo que respecta a la eficiencia de los diferentes grupos para lograr que las cuestiones que les preocupaban se incluyeran en el programa, cabe destacar que la Declaración de Doha contiene varios párrafos donde puede apreciarse dicha influencia.<sup>348</sup> La reunión de Doha también puso de manifiesto el importante desafío que afrontaban los grupos con sede en Ginebra para lograr que el nivel de coordinación alcanzado en el proceso preparatorio tuviera continuidad a escala ministerial.

Si la reunión de Doha había puesto de manifiesto la importancia creciente de los grupos de países en la OMC, la reunión de Cancún consagró a dichos grupos como partes influyentes por derecho propio. Aunque la Conferencia de Cancún se había planteado como poco más que un balance a mitad de

<sup>346</sup> El Grupo de países de ideas afines, de carácter informal, se constituyó en 1999 con la finalidad de servir de plataforma a un enfoque común sobre las cuestiones relativas a la aplicación.

<sup>347</sup> Hay que destacar el considerable apoyo oficial que recibieron muchos de estos grupos por parte de organizaciones internacionales como la UNCTAD, en especial antes de Seattle, y en menor medida en las Conferencias Ministeriales ulteriores.

<sup>348</sup> La exención al Acuerdo de Cotonou se considera un éxito de los países ACP y muchos países africanos: los párrafos 42 y 43 tratan exclusivamente de los PMA, el párrafo 35 reconoce las preocupaciones de las economías pequeñas y vulnerables, las menciones al trato especial y diferenciado son omnipresentes en el texto, y el párrafo 12, así como una decisión expresamente dedicada a ellas, abordan las cuestiones relativas a la aplicación.

período del programa de negociación de Doha, la falta de progresos desde Doha generó un clima tal que la mayoría de las delegaciones vieron cómo se dejaban de lado o se sacrificaban algunas de sus preocupaciones específicas. Como resultado de ello y por añadidura a un nivel creciente de coordinación entre los grupos existentes, durante los meses previos a la reunión de Cancún aparecieron nuevas coaliciones, como el Grupo Básico de Países en Desarrollo (temas de Singapur), los cuatro países de la Iniciativa sobre el algodón, el G-33 (agricultura) y el G-20 (agricultura).<sup>349</sup> La aparición de estos Grupos antes de la reunión de Cancún tuvo gran importancia desde el punto de vista tanto de lo contenidos como del proceso. En primer lugar, las contribuciones sustantivas de estos Grupos, en particular la propuesta del G-20 sobre la agricultura, representaron serias alternativas sustantivas a las que habían puesto sobre la mesa la UE y los Estados Unidos. Esto es importante porque el G-20, en lugar de limitarse a rechazar la propuesta transatlántica, presentó su propia propuesta detallada sobre agricultura, y al hacerlo se granjeó la credibilidad que se deriva de la capacidad de investigación y de un compromiso sustantivo. En segundo lugar, la composición de estos Grupos y la intensa coordinación que caracterizó sus preparativos para la Conferencia Ministerial no tenían precedentes en la historia del sistema multilateral de comercio. En Cancún también se produjo la aparición del G-20, un grupo de países en desarrollo compuesto por el Grupo Africano, el Grupo de los PMA y el Grupo ACP.<sup>350</sup> Tanto la Conferencia Ministerial de Hong Kong como su proceso preparatorio confirmaron el alto grado de coordinación en el seno de estos Grupos y entre ellos, como revela por ejemplo la celebración de varios encuentros ministeriales como preparativos para Hong Kong.

La coordinación en el seno de los tres mayores grupos de países en desarrollo y entre ellos, esto es, el Grupo Africano (45), el Grupo ACP (66) y el Grupo de los PMA (34), les ha permitido desempeñar en el sistema multilateral de comercio un papel más central del que nunca habían tenido. Naturalmente, la importancia y el carácter central que tienen hoy estos tres Grupos en la OMC pueden explicarse por su historial de participación cada vez más activa en la OMC. Sin embargo, también hay que destacar otros factores. En primer lugar, el gran número de Miembros que compone cada Grupo impide que se les pase por alto en el proceso de adopción de decisiones en la OMC. Ello se debe a que los Grupos han hecho hincapié en su volumen y esgrimido el número de Miembros que los componen en conjunto para apuntalar la legitimidad de su causa, como ocurrió con la iniciativa de los Ministros que representaban al G-20, el G-33, el Grupo ACP, el Grupo de los PMA, el Grupo Africano y las economías pequeñas y vulnerables, que rápidamente fue apodado "G-110", de celebrar una conferencia de prensa conjunta en Hong Kong.<sup>351</sup> En segundo lugar, el reconocimiento por estos Grupos de que, para participar de manera sustantiva en la OMC, es necesario ganarse la reputación de realizar investigaciones detalladas y técnicamente sólidas. Al recurrir a expertos externos de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones intergubernamentales internacionales para establecer sus posiciones de negociación, estos Grupos están en condiciones de elaborar y formular un programa sustantivo propio. En tercer lugar, la función de los coordinadores de los grupos ha cambiado considerablemente desde Doha. Coordinar un grupo grande de países, algunos de los cuales tienen intereses contrapuestos, no es tarea fácil. Sin embargo, al mejorar la disciplina interna en los grupos, coordinar el intercambio de información y dar al coordinador un mandato genuino de representación de sus miembros, cada grupo ha potenciado su función e importancia en la OMC. En cuarto lugar, los grupos, de manera tanto aislada como concertada, han permitido alcanzar un nivel mucho mayor de continuidad y cooperación entre el proceso de Ginebra y las capitales, también a nivel ministerial.<sup>352</sup>

<sup>349</sup> Puede hallarse una sinopsis de los programas de cada uno de estos Grupos en Narlikar y Tussie (2004).

<sup>350</sup> Véase Narlikar y Odell (2006) y Odell y Sell (2006).

<sup>351</sup> *Bridges Daily Update*, 17 de diciembre de 2005.

<sup>352</sup> En este contexto cabe señalar que en 2006 el Grupo ACP celebró en Ginebra 46 reuniones; el Grupo de los PMA, 108; y el Grupo Africano, 71. En estas cifras no se incluyen las reuniones bilaterales entre grupos. Los tres Grupos se reunieron en calidad de G-90 cuatro veces a lo largo de 2006.

En el contexto de las negociaciones de la Ronda de Doha, la OMC ha asistido a una drástica proliferación de grupos y coaliciones.<sup>353</sup> Aunque este no es el lugar apropiado para analizar en detalle las diferentes agrupaciones y coaliciones, es obvio que existen importantes diferencias entre los grupos más estructurados, como el Grupo de Cairns o el Grupo Africano, y coaliciones más laxas como los Amigos de la Pesca o el Grupo de amigos de las negociaciones antidumping. Los primeros grupos proceden por lo general a coordinar de manera más formal y a más alto nivel sus posiciones de negociación, incluidas las de nivel ministerial, mientras que los esfuerzos de los segundos se centran la mayor parte de las veces en los funcionarios residentes en Ginebra y en las visitas a funcionarios de alto nivel. Los grupos más formales con frecuencia pueden recurrir a analistas especializados y, en algunos casos, han creado incluso secretarías para coordinar sus posiciones y redactar propuestas y han celebrado frecuentes encuentros ministeriales propios antes de las Conferencias Ministeriales de la OMC. Los grupos y las coaliciones menos organizados suelen articular sus actividades en torno a procesos consultivos específicos en Ginebra, en los que tratan de presentar un frente unido. Wolfe (2006 y 2007) y Narlikar y Tussie (2004) han estudiado con más detalle la dinámica de estos grupos. No obstante, el elemento característico de varias coaliciones informales en el contexto de la Ronda de Doha es que se organizan en torno a cuestiones específicas sobre las que pueden llegar a un acuerdo, a pesar de que en otros ámbitos sus intereses sean contrapuestos. Algunas coaliciones están compuestas incluso por países desarrollados y países en desarrollo, cuyos programas a menudo difieren sustancialmente acerca de las demás cuestiones. La aparición del G-20 en el proceso conducente a Cancún representó una suerte de punto de inflexión en la historia de las agrupaciones informales en el seno de la OMC, en la medida en que esta entidad, pese a sus importantes carencias internas, ha logrado mantener una función central en la Ronda de Doha.<sup>354</sup>

Resulta difícil generalizar al referirse a la multitud de grupos y coaliciones que han surgido desde la puesta en marcha de la Ronda de Doha. La mayor parte de las cuestiones que figuran en el programa de la OMC no se pueden desglosar de acuerdo con la línea divisoria Norte-Sur que se dio en la UNCTAD y que le restó la flexibilidad que caracteriza hoy a la creación de coaliciones en la OMC. Las negociaciones de la Ronda de Doha han conferido una nueva dimensión y cierta fluidez a la creación y desmantelamiento de coaliciones y grupos en la OMC.<sup>355</sup>

#### vi) *Observaciones finales*

A lo largo de la década pasada, las cuestiones relacionadas con la transparencia interna y el proceso de adopción de decisiones en la OMC se han convertido en importantes retos institucionales para el sistema multilateral de comercio. En esta sección se ha tratado de demostrar que, en contra de lo que afirman muchos críticos del proceso de adopción de decisiones en la OMC, los Miembros de esta Organización han tratado esta cuestión de una manera notablemente satisfactoria. Las prácticas actuales y las directrices en las que se enmarcan las consultas en la OMC son resultado directo de lo que en opinión de un gran número de sus Miembros eran deficiencias del proceso de adopción de decisiones. Aunque estas prácticas apenas tienen rango jurídico, su repercusión en la manera en que la OMC funciona es considerable. El trabajo cotidiano de los presidentes y del Director General de la OMC demuestra con creces que suscriben un criterio de mayor transparencia y participación, y los Miembros de la Organización reconocen ampliamente que las prácticas actuales han mejorado el proceso de adopción de decisiones.

<sup>353</sup> Hay, además de los Grupos ya mencionados, muchos otros (la lista no es exhaustiva): G-4, G-6, Miembros de Reciente Adhesión, economías pequeñas y vulnerables (cuestiones generales/transversales), los Cuatro del Algodón, G-10, Grupo de Productos Tropicales (agricultura), Grupo ABI, Amigos de la ambición, AMNA-11, Amigos del trato NMF, Países a los que se refiere el párrafo 6 (AMNA), Grupo mexicano, G-7 (ESD), Grupo de amigos de las negociaciones antidumping, Grupo Medio, Amigos de la Pesca (normas), Amigos de los bienes ambientales, Grupo de países en desarrollo (medio ambiente), Grupo de Colorado, Grupo Básico (facilitación del comercio), Amigos de las indicaciones geográficas, Grupo de la Propuesta Conjunta (ADPIC, registro de las indicaciones geográficas).

<sup>354</sup> Puede consultarse un estudio detallado del G-20 en Narlikar y Tussie (2004).

<sup>355</sup> Probablemente sea demasiado pronto para emitir un juicio acerca de la importancia real de los grupos para facilitar el consenso. En una organización de 150 Miembros, el potencial de estos grupos para contribuir a generar consenso es indudable. Sin embargo, las pruebas acerca de su capacidad de responder rápidamente a las novedades todavía no son concluyentes.

La legitimidad del proceso de adopción de decisiones requiere que haya un nivel adecuado de actividades de participación abierta y no excluyentes para lograr un equilibrio con otros procesos consultivos más restrictivos. En este contexto, el principal desafío siempre será lograr el equilibrio correcto entre la eficiencia y la no exclusión. Las consultas informales y exclusivas seguirán desempeñando un importante papel en el proceso general de la OMC, ya que, a fin de cuentas, brindan foros importantes para progresar. Los Miembros de la OMC están de acuerdo por lo general con esta premisa. Como es natural, la legitimidad de estas consultas depende de la capacidad de lograr un nivel adecuado de transparencia y no exclusión, así como de garantizar que se comprenda que dichos mecanismos son foros para la creación de coaliciones y no para la adopción de decisiones. También es obvio que cualquier intento de elusión o desvío de las directrices y prácticas sobre transparencia seguirá requiriendo cierto grado de aceptación general por parte de los Miembros de la OMC. Podría alegarse que en ocasiones los Miembros están dispuestos a aceptar una desviación temporal a cambio de realizar progresos tangibles.<sup>356</sup> Sin embargo, la experiencia también ha demostrado que es muy arriesgado cimentar sobre esta premisa las negociaciones comerciales multilaterales.

En esta subsección se ha omitido deliberadamente abordar la función de las reuniones bilaterales y plurilaterales entre Miembros de la OMC que se celebran fuera del marco institucional de la Organización. Aunque de estas reuniones no puede responsabilizarse a la OMC como institución, es cierto que algunos de estos encuentros – especialmente los que se celebran a nivel ministerial – pueden ejercer una influencia notable sobre el proceso multilateral en Ginebra. Cada año algunos Miembros de la OMC acogen las llamadas “minirreuniones ministeriales”, por ejemplo las que han llegado a celebrarse con periodicidad anual en Davos, durante el mes de enero, y en mayo en el contexto de la OCDE. Estas reuniones son por lo general organizadas por determinados países, en los que tienen lugar, y en ellas participan unos 30 a 35 Miembros de la OMC, así como el Director General de la Organización. Las minirreuniones ministeriales pueden brindar orientaciones e impulso a los procesos multilaterales, por lo que tienen una función potencialmente decisiva en el proceso general de adopción de decisiones del sistema multilateral de comercio. Al mismo tiempo, hay que recordar que se producen fuera del marco de la OMC y que, por lo tanto, no están sujetas a las prácticas en materia de transparencia y no exclusión descritas anteriormente.

No se ha tratado aquí la función de otras organizaciones gubernamentales internacionales en el proceso de adopción de decisiones en la OMC. Cuando en 1994 los Ministros adoptaron la Declaración de Marrakech, en virtud de la cual se establecía la OMC, entre las funciones primordiales de esta nueva Organización incluyeron la de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial.<sup>357</sup> En 1996, el Consejo General suscribió acuerdos formales de cooperación con el FMI y el Banco Mundial con la finalidad de dar mayor coherencia a la formulación de las políticas económicas a escala mundial. Estos acuerdos de cooperación han estado vigentes durante más de una década y han demostrado ser plataformas eficaces para la expansión de las actividades, programas e iniciativas de las tres instituciones, tanto a nivel de personal como de sus estamentos directivos, hasta abarcar la mayor parte de las cuestiones que figuran en el programa de la OMC.

Al propio tiempo se reconoce que el sistema de la OMC solamente constituye una parte de una serie mucho más amplia de derechos y obligaciones internacionales que vinculan a los Miembros de esta Organización, y que las cuestiones relacionadas con la formulación de las políticas económicas a escala mundial rebasan el marco de la cooperación formal y específica de la OMC con las instituciones de Bretton Woods. La OMC mantiene intensas relaciones institucionales con otras organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, la FAO, el PNUMA y la UNCTAD, y unas 140 organizaciones internacionales tienen la condición de observadoras en órganos de la OMC. Esta Organización también participa en calidad de observadora en los trabajos de varias organizaciones internacionales. En conjunto, la Secretaría

<sup>356</sup> Entre los ejemplos más recientes cabe citar el que los Miembros de la OMC aceptaran aguardar a que concluyeran los procesos consultivos del G-6 en 2006 y del G-4 en 2007. O el hecho de que el tramo final de las negociaciones que desembocaron en la Decisión de 1º de agosto de 2004, relativamente excluyente, fuera aceptado sin excesivas críticas por delegaciones que no habían estado presentes en la sala verde. Otro ejemplo, aunque ligeramente distinto, fue que los Miembros aceptaran esperar a que terminaran los procesos consultivos (inconcluyentes) del G-6 en 2006.

<sup>357</sup> Véanse el párrafo 5 del artículo III del Acuerdo de Marrakech y la Declaración Ministerial adoptada por separado en la Conferencia Ministerial celebrada en abril de 1994 para subrayar este objetivo.

de la OMC mantiene relaciones de trabajo con casi 200 organizaciones internacionales, y colabora en actividades que van desde las estadísticas a la investigación, pasando por el establecimiento de normas, la asistencia técnica y la formación. Aunque el alcance de esta cooperación difiere de un caso a otro, la coordinación y coherencia entre la labor de la OMC y la de las demás organizaciones internacionales siguen evolucionando para ayudar a los Miembros a aplicar sus políticas económicas. Aunque la repercusión directa de las demás organizaciones intergubernamentales en el proceso de adopción de decisiones en la OMC es insignificante, su estrecha cooperación sustantiva con la OMC y sus Miembros aporta un importante elemento de transparencia al debate general sobre la coherencia económica internacional.

Las consideraciones anteriores no pretenden sugerir que se han resuelto todos los problemas relacionados con la transparencia y la no exclusión. De hecho, la naturaleza informal y no jurídica de los principios y prácticas que sustentan el actual proceso consultivo en la OMC no representa una garantía contra la reaparición de la estrategia de llevar los problemas al borde del abismo antes de solucionarlos, que ha caracterizado en diversos momentos la adopción de decisiones en la OMC. Es muy probable que la contienda de poderes entre Estados siempre esté presente en las fases finales de las negociaciones en la OMC. La posibilidad de eludir el proceso de adopción de decisiones sigue siendo real, y ésa es claramente la razón de que muchos países hagan hincapié en la necesidad de seguir alerta por lo que respecta a la transparencia en la adopción de decisiones en la OMC. Al propio tiempo, hay que reiterar que la OMC solamente puede concebir la esperanza de regular o aplicar sus prácticas a las actividades que tienen lugar dentro de su marco institucional.

### c) El GATT/OMC y la sociedad civil

El carácter oscuro y en buena medida técnico del GATT no generó demasiado debate más allá de la comunidad comercial, y el programa del GATT, al menos hasta que a principios de la década de los noventa estalló el asunto Atún-delfín, no interesó al público en general. No obstante, la profundización y ampliación del programa de la OMC a cuestiones como el medio ambiente, la propiedad intelectual y los servicios provocó no sólo un interés creciente entre el público, sino también una mayor politización del sistema multilateral de comercio. Por supuesto, el público ya llevaba varios años dando muestras de su interés por el buen gobierno internacional, siendo cada vez más crítico con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional por su secretismo y su deficiente rendición de cuentas.<sup>358</sup> El colapso que se produjo en 1998 en las negociaciones en el marco de la OCDE acerca de un acuerdo multilateral sobre inversiones se debió en gran parte al esfuerzo conjunto de al menos 600 entidades no gubernamentales de más de 70 países. Este episodio fue un aviso claro del interés que las organizaciones internacionales suscitaban entre un público preocupado por las repercusiones de la mundialización. La red de organizaciones opuestas al acuerdo multilateral sobre inversiones, con su utilización sin precedentes de Internet, se convirtió posteriormente en un mecanismo central de coordinación entre varias redes de ONG antes y durante la Conferencia Ministerial de Seattle, a finales de 1999. Éstos no son sino unos pocos ejemplos de la creciente vigilancia externa de la que hoy en día son objeto las instituciones internacionales.

El objetivo de la siguiente sección es presentar un breve panorama general de la evolución de la relación entre el GATT/OMC y la sociedad civil, en particular las ONG. En concreto, trataremos de explicar en qué modo las iniciativas y contribuciones de estas organizaciones han influido en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio. Emplearemos el término ONG en el contexto actual de la OMC para referirnos tanto a las ONG que se dedican a actividades públicas como a los sindicatos y las asociaciones de la industria, pero no a las empresas.<sup>359</sup> El concepto ligeramente más amplio de sociedad civil, aunque tampoco incluye a las empresas, abarca a los parlamentarios y al público en general, incluidas las asociaciones y redes de ciudadanos.

<sup>358</sup> Véase Danahar (1994).

<sup>359</sup> La OMC no tiene una definición formal de las ONG. Hay ONG dedicadas a actividades públicas, así como sindicatos y asociaciones de la industria, que están acreditados para asistir a las Conferencias Ministeriales. Las empresas individuales no tienen derecho a ser acreditadas para asistir a esas Conferencias. Normalmente las ONG han de demostrar que sus actividades guardan relación con cuestiones afines a las de la OMC.

### i) Consideraciones preliminares sobre las ONG

Aunque apenas había relación entre el GATT y los agentes no gubernamentales, el programa para la creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC) incluyó deliberaciones sobre “[...] los arreglos necesarios para facilitar las consultas y la cooperación con las organizaciones extragubernamentales interesadas en las cuestiones que se hallen dentro del alcance de la presente Carta”.<sup>360</sup> Al evaluar las ventajas que tendría institucionalizar un mecanismo estructurado para interactuar con esas organizaciones, la secretaria de la Comisión Interina de la Organización Internacional del Comercio (ICITO) entregó una nota al Comité Ejecutivo sobre las disposiciones adoptadas por las Naciones Unidas y sus órganos especializados que seguían vigentes. Además de esta perspectiva general, la nota incluía una serie de recomendaciones y conclusiones sobre el modo de adaptar a la OIC los procedimientos relacionados con las ONG<sup>361</sup>, así como un anexo que contenía una lista provisional de las ONG que podían consultarse. Estas recomendaciones, aunque no se plasmaron nunca en una serie concreta de procedimientos para tratar con las ONG en el contexto del sistema multilateral de comercio (en particular porque la OIC no llegó a establecerse), reflejan la importancia que se atribuía a la formulación de una política que permitiera al sistema de comercio interactuar con el mundo exterior y beneficiarse de las contribuciones de expertos técnicos externos.<sup>362</sup> Además, las razones subyacentes en estas recomendaciones, en especial la vaguedad intrínseca que se adoptó en el trato con las ONG, constituyen claramente el fundamento de las actuales disposiciones de la OMC para tratar con las ONG.<sup>363</sup>

### ii) Del GATT a la OMC

Pese a los primeros intentos de institucionalizar la interacción de las ONG con el sistema multilateral de comercio, el GATT no contenía ninguna disposición que contemplara la intervención o participación de dichas organizaciones. Es cierto que varias organizaciones comerciales, en particular la Cámara de Comercio Internacional, tuvieron contactos informales y puntuales con el GATT y su Secretaría, pero la acreditación formal y el acceso (Marceau y Pedersen, 1999) les fueron denegados. Algunos observadores del GATT previeron la necesidad de que el sistema abordara en algún momento la cuestión de la participación de la sociedad civil (Jackson, 1969), pero no fue hasta finales de la década de los ochenta y principios de la de los noventa, época en la que se intensificaron las negociaciones de la Ronda Uruguay, cuando varias ONG preocupadas por cuestiones relacionadas con el medio ambiente, la agricultura y el desarrollo sostenible comenzaron a vigilar más estrechamente el GATT. Además de las preocupaciones sustantivas que suscitaban los nuevos acuerdos, la imposibilidad de acceder directamente a los negociadores provocó una mayor frustración en estas organizaciones, y en la reunión ministerial de Bruselas de diciembre de 1990 se produjo la primera denuncia coordinada de las conversaciones comerciales, que varias ONG tildaron de “GATTástrofe” (Croome, 1995).

En el verano de 1991, después de que el grupo especial del GATT para la solución de diferencias encargado del asunto Estados Unidos - Restricciones a la importación de atún (“Atún-delfín”) publicara su decisión -en la que se dictaminaba que una ley sobre conservación de los Estados Unidos vulneraba las reglas del GATT-, los ecologistas de todo el mundo comenzaron a esculcar más estrechamente el GATT.<sup>364</sup> Su conclusión inicial fue que los grupos especiales del GATT seguían siendo secretistas y cerrados al público, y que las decisiones acerca del medio ambiente se tomaban sin las contribuciones adecuadas. Por entonces, los llamamientos a una mayor transparencia y apertura del GATT recibieron escasa atención, y la Conferencia Ministerial de Marrakech de 1994 no adoptó ningún acuerdo específico para dar cabida

<sup>360</sup> Párrafo 2 del artículo 87 de la Carta de La Habana.

<sup>361</sup> ICITO EC2/11, 15 de julio de 1948 (Nota de la Secretaría).

<sup>362</sup> ICITO EC2/11, 15 de julio de 1948.

<sup>363</sup> Párrafo 2 del artículo V del Acuerdo de Marrakech y documento WT/L/162. Véase una exposición completa de las consideraciones preliminares en relación con la OIC y las ONG en Marceau y Pedersen (1999).

<sup>364</sup> Estados Unidos - Restricciones a la importación de atún, GATT, IBDD 39S/183 (3 de septiembre de 1991). Posteriormente varias ONG comenzaron a referirse a este asunto como “GATTzilla ate Flipper” (“Gattzilla se comió a Flipper”).

a las ONG.<sup>365</sup> No obstante, el proyecto de texto adoptado por los Ministros en Marrakech contenía una cláusula significativa sobre la transparencia en las disposiciones sobre consulta y cooperación con las ONG, similar a la del texto original propuesto para la Carta de la OIC en 1948. El párrafo 2 del artículo V del Acuerdo de Marrakech establece que “[e]l Consejo General podrá adoptar disposiciones apropiadas para la celebración de consultas y la cooperación con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de cuestiones afines a las de la OMC”.<sup>366</sup> La inclusión de esta disposición y la posterior adopción por los Miembros de la OMC, en julio de 1996, de una serie de Directrices<sup>367</sup> sobre las relaciones con las ONG fue un claro reconocimiento de la importancia de estas organizaciones en el debate público sobre comercio y del hecho de que el sistema multilateral de comercio ya no existía en el vacío que había caracterizado a la organización predecesora de la OMC. Además, los Miembros de la OMC también adoptaron la primera Decisión sobre la supresión del carácter reservado de los documentos, en virtud de la cual los documentos se pondrían al alcance del público de una manera más sistemática y rápida que en el pasado.<sup>368</sup>

El párrafo 2 del artículo V del Acuerdo de Marrakech y las Directrices de 1996 brindaron a la Secretaría de la OMC una plataforma muy necesaria para tratar con la sociedad civil e incrementar la transparencia de las operaciones de la OMC.<sup>369</sup> Aunque las Directrices fueron un importante paso adelante por lo que respecta a la relación de la OMC con las ONG, no asignaban a estas organizaciones ninguna función directa y formal en el trabajo de la Organización. El carácter informal e “independiente” de las Directrices, que se aplicaban principalmente a la interacción de la Secretaría con la sociedad civil, reflejaba la sensibilidad e incluso hostilidad que caracterizaba por entonces a la relación de un gran número de Miembros de la OMC con las ONG. Esta sensibilidad se hizo palmaria en los debates encaminados a permitir la asistencia de las ONG a la Primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en 1996, durante los cuales varios Miembros expresaron su honda preocupación ante la perspectiva de que se acreditara a ONG para asistir a la Conferencia. Algunos Miembros abogaron por un sistema que supeditara la acreditación de las ONG a la aprobación de los Miembros de la OMC. Era obvio que dicho sistema habría resultado sumamente engorroso y potencialmente muy perjudicial para la imagen de la Organización. Al final, la Secretaría de la OMC desempeñó un papel decisivo para llegar a un compromiso claro de que la asistencia de ONG a la Conferencia no sentaría un precedente para las ulteriores reuniones de la Organización.

La pronta aplicación del párrafo 2 del artículo V del Acuerdo de Marrakech y las Directrices fue particularmente compleja para la Secretaría de la OMC debido a que el grueso de las ONG que seguían los asuntos de la OMC procedía de países desarrollados y tendía a ejercer presión sobre cuestiones problemáticas para los países en desarrollo, por ejemplo en el ámbito del medio ambiente y el trabajo. Esta sensibilidad quedó especialmente de manifiesto cuando la Secretaría trató de organizar una serie de simposios cuya finalidad era servir de foro de intercambio de opiniones entre los Miembros de la OMC y los representantes de las ONG. No obstante, el período comprendido entre 1996 y 1999 se caracterizó porque las principales preocupaciones de la comunidad de ONG con respecto al sistema multilateral de comercio se refirieron a la transparencia y el acceso a la información, más que a cuestiones sustantivas específicas. Aunque varias ONG ya habían tratado de realizar contribuciones sustantivas a los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC, el debate teórico se centraba entonces en la ventaja de abrir los procesos de la OMC a las ONG a fin de reforzar la legitimidad de sus decisiones. Esta presión externa en pro de una mayor transparencia y apertura orientó en gran medida el enfoque adoptado por la Secretaría de la OMC al aplicar las disposiciones para tratar con un público cada vez más interesado. En julio de 1998, Renato Ruggiero, por entonces Director General, anunció una serie de iniciativas para fomentar una participación más activa, aunque todavía informal, de la sociedad civil, entre las que figuraban sesiones de información de la Secretaría destinadas específicamente a las ONG, la distribución regular de una lista de las publicaciones de las ONG que recibía la Secretaría y reuniones informales regulares entre el Director General y las ONG.

<sup>365</sup> Los representantes de las ONG presentes en la reunión de Marrakech fueron acreditados en calidad de periodistas.

<sup>366</sup> Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, Los textos jurídicos, página 9.

<sup>367</sup> Documento WT/L/162.

<sup>368</sup> Documento WT/L/160.Rev.1.

<sup>369</sup> Puede hallarse un estudio completo de las Directrices en Marceau y Pedersen (1999).

Dado el carácter novedoso que suponía tratar con las ONG en el contexto del sistema multilateral de comercio, el objetivo inicial de estas medidas era establecer un diálogo informal con estas organizaciones para fomentar la confianza mutua. Aunque la presión externa para incrementar la transparencia general fue un factor de peso en la decisión de la Secretaría de llevar adelante esas iniciativas, también se consideró que éstas serían educativas en los dos sentidos, pues beneficiarían tanto a la OMC como a las ONG. Las reuniones informales que se celebraron durante 1998 allanaron el camino para la organización, en abril de 1999, de los primeros simposios de la OMC a gran escala.<sup>370</sup> Aunque estas primeras iniciativas parezcan relativamente tímidas, fueron útiles para el doble objetivo de sensibilizar a los Miembros de la OMC (y a la Secretaría de la OMC) acerca de los diferentes programas de las ONG, así como de desmitificar el funcionamiento del sistema multilateral de comercio tal como lo percibe la sociedad civil. Igualmente, las iniciativas de fomento de la transparencia reseñadas, aunque en su momento fueron muy controvertidas, siguen constituyendo el fundamento sobre el cual la OMC estructura hoy su interacción con las ONG y quizá sean el primer ejemplo claro de cómo la presión externa provocó un cambio en la manera de funcionar de la OMC.

### *iii) El debate sobre la acreditación de las ONG*

Desde 1996 las ONG han abogado por su acreditación permanente ante la OMC. Sin embargo, hasta la fecha sólo han sido acreditadas para asistir a las Conferencias Ministeriales y a algunos acontecimientos puntuales, como los foros públicos anuales. El proceso de acreditación lo administra la Secretaría de la OMC y se basa en el mandato conferido por los Miembros de conformidad con el párrafo 2 del artículo V y las Directrices antes citadas. Históricamente, el criterio principal al que se supeditaba la acreditación de ONG sin fines de lucro para asistir a una Conferencia Ministerial o un simposio de la OMC era que pudieran demostrar que se ocupaban "de cuestiones afines a las de la OMC", un criterio tan amplio que se ha denegado dicha acreditación puntual a muy pocas organizaciones. En general, este sistema de acreditación ha funcionado bien durante la década pasada, y los Miembros no parecen tener objeciones a la manera en que la Secretaría administra su mandato. Al propio tiempo hay que subrayar que la reserva inicial expresada por los Miembros en las Directrices de 1996, esto es, que "existe actualmente la opinión difundida de que no sería posible que las ONG participaran directamente en la labor de la OMC o en sus reuniones", sigue siendo válida. Igualmente, la idea de que es posible llegar a estrechar las relaciones de consulta y cooperación con las ONG de manera constructiva mediante los procesos apropiados en el plano nacional representa todavía el parecer general de los Miembros en lo que a las ONG se refiere. Estos elementos de las Directrices siguen siendo las razones básicas de que la OMC no disponga de un mecanismo formal y permanente de acreditación de ONG. Al mismo tiempo, en la década pasada los Miembros de la OMC han tendido cada vez más a acreditar a representantes de ONG como integrantes de sus delegaciones para que asistan a diversas reuniones de la Organización.

En los últimos años, las ONG han exigido con menor frecuencia una acreditación permanente ante la OMC. No obstante, desde 2001 un grupo de ONG con sede en Ginebra ha emprendido una campaña destinada a obtener una tarjeta de identificación de un año de validez, renovable, que permita el acceso a la OMC, similar al sistema de acreditación que existe para los periodistas radicados en Ginebra. Según este sistema, las ONG tendrían acceso a las zonas públicas de la Sede de la OMC. La concesión de tarjetas de identificación estaría sujeta a criterios y condiciones rigurosos y sería de duración limitada. En la actualidad, entre 25 y 30 ONG con sede en Ginebra siguen activamente el trabajo de la OMC.

### *iv) Las ONG en las Conferencias Ministeriales: de Seattle a Hong Kong*

La asistencia de ONG a las Conferencias Ministeriales de la OMC quizá sea la manifestación más visible de la evolución de la relación entre esta Organización y la sociedad civil. Después de los tímidos

<sup>370</sup> Anteriormente ya se habían celebrado varios simposios monográficos a menor escala. En 1994 tuvo lugar un simposio sobre comercio e inversiones, y en 1997 se organizó una reunión de ONG que reflejaba el orden del día de la Reunión de Alto Nivel sobre cuestiones relacionadas con el comercio que afectan a los países menos adelantados. No obstante, en los dos simposios la participación de los países Miembros solamente fue esporádica. En marzo de 1998 se celebró en la Sede de la OMC un simposio sobre facilitación del comercio que contó con la participación de un número elevado de asociaciones de la industria.

pasos dados para asegurar la asistencia de las ONG a las Conferencias Ministeriales de 1996 y 1998, la reunión de Seattle de 1999 impulsó esta relación a un nuevo nivel en muchos sentidos. En primer lugar, en el período conducente a la reunión de Seattle y en la propia reunión se produjo un drástico aumento del número y la variedad de ONG interesadas por el programa de la OMC. En segundo lugar, la reticencia de muchos Miembros de la OMC a tratar con las ONG dio paso a un nivel creciente de cooperación e intercambio de información, incluso por parte de los Miembros que se habían mostrado más renuentes a acoger a estos agentes en anteriores reuniones de la OMC. En tercer lugar, las ONG fueron poco a poco centrando su atención no ya en cuestiones relacionadas con los procesos, como la transparencia y la participación, sino en el programa sustantivo de la OMC.

La reunión de Seattle constituyó un punto de inflexión, al concitar la asistencia de las ONG y su interés por temas distintos de los tradicionalmente centrados en las empresas, el medio ambiente, el desarrollo y las agrupaciones de trabajadores. Entre los nuevos asistentes más significativos hubo representantes de grupos dedicados a la salud, grupos religiosos, activistas en pro de los derechos humanos, grupos de consumidores y varios grupos de estudios. Además, en Seattle se produjo un aumento sustancial del número de ONG procedentes de países en desarrollo, así como la participación de un amplio contingente de parlamentarios de países Miembros. La reunión también fue singular por lo que se refiere al número de representantes de ONG acreditados como miembros de delegaciones de los diferentes países.<sup>371</sup>

El creciente refinamiento de los Miembros al tratar con las ONG fue notorio durante todo el proceso preparatorio de Seattle. Mientras que los procesos consultivos con las ONG en relación con las cuestiones de política comercial tienen una larga tradición en muchos países desarrollados, en los países en desarrollo dichos mecanismos sólo se habían establecido de manera esporádica. Sin embargo, además de participar regularmente en las sesiones de información de la Secretaría de la OMC destinadas a las ONG, un número creciente de delegados de países en desarrollo comenzó a reunirse con representantes de ONG especializadas en ámbitos relacionados con el desarrollo y en temas generales. Esta interacción siguió dándose durante la Conferencia y confirmó hasta cierto punto que se intensificaba la percepción de que las ONG tenían una contribución intelectual que hacer.

Sin embargo, en líneas generales las caóticas manifestaciones callejeras y el colapso final de la Conferencia Ministerial de Seattle tuvieron momentáneamente un efecto adverso en la opinión que sobre la comunidad de las ONG tenían los Miembros de la OMC. Las ONG que habían ido a Seattle con el objetivo de presionar a las delegaciones y de sensibilizar acerca de cuestiones específicas fueron suplantadas en gran medida por las algaradas callejeras provocadas principalmente por grupos marginales no acreditados y con escasos conocimientos sobre el sistema multilateral de comercio. No obstante, varias ONG detectaron rápidamente los problemas relacionados con la transparencia y los procesos que habían tenido una influencia considerable en el colapso de la Conferencia. Cuando esta cuestión cobró relevancia en 2000, estas organizaciones estaban bien situadas para proporcionar contribuciones y asesoramiento a las delegaciones sobre el modo de hacer que la OMC se mostrara más sensible a la necesidad de no excluir a ningún Miembro y velar por la participación de todos ellos. Aunque el debate sobre la transparencia que se produjo en 2000 era un asunto exclusivamente interno y no guardaba *per se* relación con ninguna mejora directa en cuanto al acceso y la consulta de las ONG, era indudable que, si cambiaba su relación con las delegaciones, un mayor grado de transparencia también sería beneficioso para estas organizaciones.

Pese a la experiencia de Seattle, las disposiciones prácticas relativas a los procedimientos de asistencia de las ONG a las posteriores Conferencias Ministeriales no se modificaron. La Conferencia Ministerial de Doha (2001) confirmó el carácter automático de la autorización a las ONG para que asistieran a esas reuniones. Es posible que las limitaciones físicas de la reunión de Doha obligaran a imponer un límite numérico al tamaño de cada delegación de ONG, por lo que disminuyó el número total de organizaciones

<sup>371</sup> Los Miembros de la OMC pueden decidir discrecionalmente a quién incluyen en su delegación. Aunque en Singapur se acreditó a varios representantes comerciales (de empresas y asociaciones) como miembros de algunas delegaciones, muy pocas ONG de otro tipo fueron acreditadas.

acreditadas en comparación con las de Seattle.<sup>372</sup> Sin embargo, los parámetros de la asistencia de las ONG, incluido el control por la Secretaría de la OMC del proceso de acreditación y de las disposiciones adoptadas en Doha, hicieron que estas organizaciones disfrutaran de los mismos derechos y medios que en las demás Conferencias de la OMC. En el cuadro que figura a continuación se refleja la asistencia de ONG a las Conferencias Ministeriales de la OMC.

**Cuadro 22**  
**Asistencia de ONG a las Conferencias Ministeriales de la OMC**

Conferencia Ministerial	Número de ONG con derecho a asistir	Número de ONG que asistieron	Número de participantes
Singapur (1996)	159	108	235
Ginebra (1998)	153	128	362
Seattle (1999)	776	686	1500
Doha (2001)	651	370	370
Cancún (2003)	961	795	1578
Hong Kong (2005)	1065	812	1596

Las Conferencias Ministeriales de la OMC, en especial a partir de Seattle, han brindado a las organizaciones de la sociedad civil una excelente oportunidad de congregarse a sus partidarios en torno a causas específicas. Teniendo en cuenta que normalmente hacen falta 12 meses para organizar estas Conferencias, las organizaciones de la sociedad civil han logrado frecuentemente orquestar campañas que culminan en dichas reuniones, recurriendo entre otros medios a la entrega de peticiones firmadas al Director General.<sup>373</sup> La cobertura que deparan los medios de información a estas campañas es un indicio claro de la importancia de la presencia de la sociedad civil en las Conferencias Ministeriales de la OMC.

#### v) *Simposios y actividades de divulgación de la OMC*

En términos de interacción directa entre los Miembros de la OMC y la sociedad civil, los simposios anuales de la OMC, ahora denominados "foros públicos de la OMC", representan la manifestación más sustantiva de un compromiso fundamental y en constante evolución en materia de transparencia, diálogo y divulgación. En comparación con los primeros simposios a gran escala celebrados en 1999, el formato de los actuales foros anuales ha cambiado considerablemente, para dar cabida a un programa más amplio y un diálogo más interactivo con las ONG. Los ajustes aportados a este formato, consistentes en renunciar a las sesiones plenarias amplias y de composición abierta para privilegiar las sesiones de trabajo puntuales y más interactivas, deben mucho a las aportaciones constructivas de los participantes, que pensaban que las sesiones plenarias a gran escala presentaban escasas posibilidades de interacción directa y a menudo resultaban contraproducentes. En 2006, la OMC albergó el séptimo simposio a gran escala, durante el cual se celebraron más de 36 sesiones puntuales de trabajo, una treintena de las cuales fueron organizadas por los propios participantes. Los resúmenes de los debates se publicaron posteriormente en el sitio Web de la OMC. A diferencia de los simposios inaugurales celebrados en 1999, que fueron objeto de numerosas interferencias por parte de los Miembros de la OMC, en los dos últimos años la organización y el formato de los foros públicos se han confiado a la Secretaría de la OMC. Es innegable que este evento ha ido mejorando con el paso de los años y adquiriendo cada vez más notoriedad como el acto de divulgación de la OMC de mayores dimensiones e importancia. Desde el punto de vista tanto de los asistentes como de su composición, ahora participan en los foros más de 1.000 personas, entre las que figuran miembros de los círculos universitarios, periodistas, parlamentarios, hombres de negocios y ONG en el sentido tradicional del término. A pesar de todo, siguen siendo actividades *ad hoc*, no encuadradas en la estructura formal de la OMC, debido en parte a la falta de recursos presupuestarios ordinarios.

<sup>372</sup> Dadas las limitaciones físicas que prevalecían en Doha, sólo se autorizó a cada ONG a que acreditara a un representante.

<sup>373</sup> La entrega al Director General de la petición "Big Noise" de Oxfam, acompañada de 17,8 millones de firmas, representa el ejemplo más reciente en este sentido.

La calidad y el carácter interactivo de los debates en los foros públicos dependen esencialmente de sus organizadores y participantes. En otras palabras, estas reuniones no representan una panacea en términos de transparencia y diálogo, y no dan a las ONG un acceso formal y directo al programa de la OMC. No obstante, constituyen ahora una característica anual recurrente del calendario de la OMC y son acogidas como tales por los Miembros de la Organización. Este debería ser el verdadero punto de referencia para medir su éxito. A su vez, ello se debe en no pequeña medida a la presión constante de un segmento amplio y transversal de la comunidad de ONG, encaminada a mantener una plataforma para el intercambio de ideas con los Miembros de la OMC. La perspectiva de tener a millares de ONG rondando por los pasillos de la Sede de la OMC durante dos días al año habría resultado impensable hace tan sólo unos pocos años: hoy en día los Miembros se han liberado de este prejuicio.<sup>374</sup>

Más recientemente, la Secretaría de la OMC ha elaborado una estrategia de divulgación que comprende diversas actividades encaminadas a proporcionar información, entablar diálogos y escuchar las expectativas y preocupaciones de los representantes de la sociedad civil. Las sesiones periódicas de información a las ONG se celebran ahora en la Sede de la OMC y no fuera de ella, como ocurría anteriormente; la disponibilidad en línea de los documentos del GATT y la OMC es automática; y la sección del sitio Web de la OMC dedicada a las ONG sigue facilitando estadísticas e información de interés especial para esas organizaciones. El Director General informa a las ONG y se mantiene regularmente en relación con ellas, tanto en Ginebra como en el extranjero, y dialoga en línea con el público a través de Internet. En los últimos años, la Secretaría de la OMC ha puesto en marcha un programa de divulgación regional para representantes de la sociedad civil de los países en desarrollo. Asimismo, ha comenzado a hacer participar a los presidentes de los órganos de la OMC y a otros expertos en sesiones de información de carácter más técnico y sobre cuestiones específicas.

La Secretaría ha comenzado recientemente a aplicar un enfoque amplio y activo para hacer que los parlamentarios estén informados del trabajo de la OMC y participen en él, lo que supone un reconocimiento de la importante función que ejercen en el sistema multilateral de comercio. En su calidad de representantes legítimos de sus electores y por su deber de rendirles cuentas, pueden desempeñar un papel fundamental para sensibilizar acerca de cuestiones de comercio internacional y debatir al respecto con conocimiento de causa. El programa de divulgación dirigido a los parlamentarios también consta de actos regionales para fomentar la comprensión del sistema multilateral de comercio por este importante grupo.

En general, éstas y otras medidas, como la celebración de simposios y seminarios a menor escala, inciden en el funcionamiento cotidiano de la OMC. Si el compromiso gradual pero constante con la transparencia asumido desde 1995 ha hecho más accesible a la OMC, las iniciativas recientes hacen creciente hincapié en las actividades de divulgación y en el diálogo. Esta estrategia quizá no arroje frutos de inmediato, pero con el tiempo llevará la relación de la OMC con la sociedad civil a un nivel nuevo y más productivo.

#### vi) *Escritos amicus curiae y solución de diferencias*

El Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC (ESD) no contiene ninguna disposición explícita acerca de la presentación de escritos por parte de las ONG, aunque los grupos especiales tienen derecho a "recabar información y asesoramiento técnico de cualquier persona o entidad que estime[n] conveniente"<sup>375</sup> en relación con un asunto concreto.

En los párrafos siguientes nos centraremos en un par de ejemplos para ver cómo las ONG han tratado de influir en el proceso de solución de diferencias, y en qué medida sus esfuerzos han provocado un cambio en el funcionamiento del proceso. Además, destacaremos algunas de las iniciativas más recientes para conferir cierta transparencia a este proceso.

Como se ha dicho antes, la resolución de 1991 sobre el asunto *Estados Unidos - Restricciones a la importación de atún* puso al GATT en el punto de mira de varias ONG ecologistas. A mediados de 1997, dos

<sup>374</sup> En abril de 2007 la Secretaría de la OMC publicó un resumen del Foro Público celebrado en 2006.

<sup>375</sup> Párrafo 1 del artículo 13 del ESD.

ONG enviaron escritos *amicus curiae* al Grupo Especial de la OMC que examinaba el asunto *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón* ("Camaronestortugas").<sup>376</sup> Dos meses después, en septiembre de 1997, el grupo especial informó a las partes de que no tendría en cuenta los escritos, porque en virtud de las normas del ESD de la OMC no estaba facultado para hacerlo. Cuando el Gobierno de los Estados Unidos apeló contra la decisión del Grupo Especial en relación con el alcance de las excepciones generales del GATT, apeló también contra la resolución del Grupo Especial de que no estaba facultado para examinar los escritos presentados por las ONG. Además, las ONG trataron de presentar sus argumentos jurídicos sobre el asunto adjuntando sus escritos a la comunicación de los Estados Unidos. En agosto de 1998, el Órgano de Apelación emitió una resolución preliminar en la que afirmaba que aceptaría los escritos de las ONG adjuntados a la comunicación de los Estados Unidos, y que había aceptado un escrito revisado que le había presentado directamente una de estas organizaciones. Durante el asunto quedó claro que los miembros del Órgano de Apelación habían leído los escritos, aunque en última instancia el Órgano de Apelación afirmó que se había centrado en los argumentos formulados por los Estados Unidos en la parte principal de su comunicación. Además, en octubre de 1998 el Órgano de Apelación revocó una resolución de rango inferior en relación con la potestad de un grupo especial para examinar escritos *amicus curiae*. Aunque exponía que las ONG no tienen "derecho" a que se examinen sus escritos, la facultad de un grupo especial, de conformidad con el ESD, "de recabar información y asesoramiento técnico de cualquier persona o entidad que estime conveniente"<sup>377</sup> comportaba la facultad de recibir escritos de ONG aunque no los hubiera solicitado. Esta decisión fue muy significativa, porque establecía que tanto los grupos especiales como el Órgano de Apelación están facultados para aceptar escritos *amicus curiae*, y resultó polémica para muchos gobiernos, que la consideraron incompatible con el Acuerdo sobre la OMC en la medida en que socavaba la naturaleza intergubernamental de la Organización y daba a las ONG más derechos que a los Miembros de la OMC que no fueran parte en el asunto.

En 2000, en el asunto *Comunidades Europeas - Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto*, cuatro ONG presentaron escritos en una fase temprana del procedimiento del Grupo Especial.<sup>378</sup> Posteriormente, la parte demandada, es decir, las CE, adjuntó dos escritos a su comunicación. Después de ello, el grupo especial, sin aducir ningún motivo, anunció que examinaría los dos escritos adjuntos, pero no los demás. A raíz de la reclamación subsiguiente del Canadá, el Órgano de Apelación reconoció que era probable que recibiera escritos de las ONG y, después de consultar a las partes, estableció un procedimiento *ad hoc* para examinar los escritos presentados por personas o grupos privados, en virtud del cual los peticionarios debían solicitar autorización para presentar un escrito. En la solicitud se debía contestar a varias preguntas, como los objetivos y la financiación del solicitante, y demostrar que el escrito no constituiría una repetición de lo que ya hubieran comunicado los gobiernos. La adopción de este procedimiento por el Órgano de Apelación sorprendió a los gobiernos y, en una reunión especial del Consejo General de la OMC convocada para tratar esta cuestión, muchos Miembros criticaron al Órgano de Apelación por socavar la función de los gobiernos de legislar los procedimientos de diferencias y se mostraron contrarios al concepto de los escritos *amicus curiae*. Poco después, el Órgano de Apelación rechazó la totalidad de las 17 solicitudes de autorización de presentar un escrito. En respuesta a ese rechazo, varias ONG publicaron un comunicado de prensa crítico<sup>379</sup> en el que lamentaban que no se hubiera aducido razón alguna para justificarlo.

En enero de 2006 se habían presentado 53 escritos *amicus curiae* a los grupos especiales, el Órgano de Apelación y los grupos especiales sobre el cumplimiento establecidos con arreglo al párrafo 5 del artículo 21 del ESD. Estos dos ejemplos ilustran cómo el activismo de las ONG ha sido fundamental, al menos

<sup>376</sup> *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*, informe del Grupo Especial, WT/DS58/R (15 de mayo de 1998). Este asunto comportaba una reclamación formulada por la India, Malasia, el Pakistán, y Tailandia acerca de la prohibición impuesta por los Estados Unidos a la importación de camarones de países que no habían obtenido de los Estados Unidos la certificación de que habían adoptado medidas suficientes para evitar la matanza de las tortugas marinas amenazadas por la pesca con redes de arrastre camaroneras.

<sup>377</sup> Párrafo 1 del artículo 13 del ESD.

<sup>378</sup> *Comunidades Europeas - Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto*, informe del Grupo Especial, WT/DS135/R (18 de septiembre de 2000).

<sup>379</sup> Comunicado de prensa: *The Center for International Environmental Law, "A Court without Friends? One Year After Seattle, the WTO Slams the Door on NGOs"* (22 de noviembre de 2000).

hasta cierto punto, para aclarar que los escritos *amicus curiae* no están jurídicamente excluidos del procedimiento de solución de diferencias de la OMC. Naturalmente, ello no equivale a un derecho a que se tengan en cuenta los argumentos de las ONG, a pesar de lo cual varias de ellas han decidido presentar escritos *amicus curiae*, y en ocasiones han sido alentadas a hacerlo por Miembros de la OMC que eran partes en un asunto. Con todo, Durling y Harbin (2005) afirman que la primera década de existencia de la OMC revela que los escritos *amicus curiae* no se han convertido en un rasgo relevante del sistema de solución de diferencias de la OMC, y que los temores iniciales acerca de la proliferación e influencia de estos escritos no se han hecho realidad. Actualmente hay pocos indicios de que los Miembros de la OMC puedan llegar a un acuerdo sobre la modificación de una disposición específica que incorpore dicha práctica a la normativa de la OMC, pero tampoco cabe duda de que la experiencia ha sentado un importante precedente para la presentación de escritos *amicus curiae* en el futuro.<sup>380</sup>

Como se ha dicho anteriormente, varios observadores externos y algunos Miembros de la OMC han abogado por una mayor transparencia del procedimiento de solución de diferencias, contemplando por ejemplo la posibilidad de abrir los procedimientos de los grupos especiales a otros Miembros de la OMC y al público en general. A petición de las partes en las diferencias "*Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE - Hormonas*" (*Estados Unidos - Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE - Hormonas*, DS320; *Canadá - Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE - Hormonas*, DS321), los grupos especiales acordaron abrir sus procedimientos a las partes y a expertos científicos los días 27 y 28 de septiembre de 2006 y a las partes los días 2 y 3 de octubre de 2006, para que los Miembros de la OMC y el público en general pudieran asistir.<sup>381</sup> Se habilitó una sala especial para los espectadores y se pusieron unos 200 asientos a disposición del público en general, incluidos periodistas, ONG y observadores de la OMC, que pudieron asistir en directo al procedimiento de los grupos especiales de solución de diferencias en el asunto "Hormonas" en la sede de la OMC en Ginebra mediante su retransmisión por circuito cerrado. Aunque este experimento no constituyó un precedente para los demás grupos especiales y se debe a una decisión del Grupo Especial a petición conjunta de las partes, representa con todo una iniciativa importante para incrementar el grado de transparencia en la OMC. No obstante, pese a los muy notables preparativos logísticos y organizativos que exigió esta iniciativa, en ningún momento las retransmisiones por circuito cerrado contaron con más de 33 espectadores del público en general, la mayoría de ellos procedente de universidades y escuelas.

### vii) *Influencia de las ONG en el proceso legislativo de la OMC*

Hemos mencionado anteriormente la creciente confianza de las ONG por lo que respecta a la prestación de asesoramiento técnico y sobre políticas a los Miembros de la OMC. Por supuesto, el ejercicio de presiones no es un fenómeno nuevo en el contexto del sistema multilateral de comercio, como demostraron la pronta participación de la Cámara de Comercio Internacional (CCI) en el GATT y el papel que desempeñó el sector de los servicios en la Ronda Uruguay. Igualmente, otras organizaciones empresariales han estado estrechamente asociadas a las posiciones negociadoras de sus respectivos países anfitriones y han desempeñado un papel importante en la consecución de resultados sustantivos en la OMC. No obstante, aunque el sector privado ha sido frecuentemente capaz de influir sobre las posiciones negociadoras a nivel interno o incluso en calidad de miembro de delegaciones de países desarrollados, la influencia de la mayor parte de las demás ONG ha sido esporádica hasta hace poco. Durante la década anterior, un número creciente de países recurrió a ONG especializadas, a menudo debido a una verdadera falta de recursos, en busca de asistencia para la realización de investigaciones y la preparación de posiciones de negociación sobre cuestiones de especial interés para ellos. En el contexto del sistema multilateral de comercio cabe destacar tres ejemplos en las esferas de la propiedad intelectual, las subvenciones al algodón y a la pesca, respectivamente.

<sup>380</sup> En las negociaciones actuales sobre el ESD, los Estados Unidos han presentado dos propuestas sobre los escritos *amicus curiae*. Véanse los documentos TN/DS/W/13 (22 de agosto de 2002) y TN/DS/W/46 (11 de febrero de 2003).

<sup>381</sup> Era la segunda vez en que se organizaban audiencias públicas en este asunto. La primera fue en septiembre de 2005, con ocasión de la primera reunión sustantiva conjunta de los grupos especiales con las partes.

### Acceso a los medicamentos

El 14 de noviembre de 2001, los Miembros de la OMC adoptaron la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, que contiene importantes aclaraciones acerca de la flexibilidad del Acuerdo sobre los ADPIC a efectos de promoción de la salud pública, en particular el acceso a los medicamentos. En la Declaración se identifica también una cuestión acerca de la cual el Acuerdo sobre los ADPIC no ofrece la suficiente flexibilidad y se hace un llamamiento a hallar una solución. El 6 de diciembre de 2005, los Miembros de la OMC acordaron modificar el Acuerdo sobre los ADPIC para darle una mayor flexibilidad a este respecto. En virtud de esa Decisión, una "exención" adoptada el 30 de agosto de 2003 se convierte en una enmienda permanente del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC). Dicha exención facilitaba a los países más pobres la obtención de versiones genéricas de medicamentos patentados, menos costosas, haciendo caso omiso de una disposición del Acuerdo sobre los ADPIC que podía obstaculizar las exportaciones de productos farmacéuticos fabricados al amparo de licencias obligatorias a los países que no tenían capacidad para fabricarlos por sí mismos. En la presente sección no se puede analizar con mayor detenimiento el mecanismo consagrado en virtud de la mencionada Decisión. Lo que sí queremos señalar es que el debate sobre el acceso a los medicamentos ilustra el éxito de una alianza entre un gran grupo de países en desarrollo y determinadas entidades de la sociedad civil para situar una cuestión en el centro del programa de la OMC.

Aunque los países en desarrollo no siempre siguen los consejos de los grupos de la sociedad civil, estos últimos les han aportado conocimientos técnicos, por ejemplo en forma de contribución específica a la redacción de las propuestas, así como asesoramiento jurídico especializado, al tiempo que elaboraban una campaña pública que, según se reconoce ampliamente, dio un importante impulso a este problema en la opinión pública y entre los responsables de la adopción de decisiones políticas. Estas fuerzas combinadas, a las que hay que sumar la alianza entre los países en desarrollo y las ONG, tuvieron que hacer frente a un poderoso adversario, en la medida en que su actuación afectaba a la industria farmacéutica de investigación, por lo que la adopción de la Declaración de 2001 y las Decisiones de 2003 y 2005 resulta especialmente destacable y atestigua la contribución sustantiva que realizaron varios grupos de la sociedad civil en un ámbito específico.

### Subvenciones al algodón

La segunda cuestión que ha ilustrado la relación cada vez más estrecha entre las delegaciones de la OMC y las ONG atañe al algodón. En 2003, cuatro países pobres exportadores de algodón del África Central y Occidental (Benin, Burkina Faso, el Chad y Malí) exigieron que la eliminación de las subvenciones al algodón formara parte de las negociaciones de la OMC sobre la agricultura. Esa cuestión cobró relevancia en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en septiembre de 2003 en Cancún, durante la cual varias ONG llevaron a cabo una campaña de gran notoriedad para llamar la atención sobre las dificultades de los países en desarrollo productores de algodón.<sup>382</sup> De manera análoga a lo que había ocurrido con el acceso a los medicamentos, varias ONG prestaron asistencia a quienes la solicitaron aportándoles conocimientos técnicos y asesoramiento sobre políticas, por ejemplo mediante la redacción de propuestas específicas para las negociaciones sobre la agricultura, y lograron mantener viva una campaña pública que ha hecho que esta cuestión esté permanentemente en el primer plano de la Ronda de Doha. Y, al igual que en el caso del acceso a los medicamentos, las ONG colmaron un vacío muy específico aportando su contribución, en forma de investigaciones sustantivas y asesoramiento sobre políticas, a países en desarrollo afectados que habrían tenido muchas dificultades para recabarlos por sí solos.

### Subvenciones a la pesca

La contribución de las ONG en el contexto de los debates que se celebran en la OMC sobre las subvenciones a la pesca difiere ligeramente de los dos ejemplos anteriores por varias razones. En primer

<sup>382</sup> Véase Baffes (2005).

lugar, la contribución de las ONG que intervinieron más activamente revistió la forma de propuestas y documentos analíticos presentados en simposios públicos y otros foros similares de composición abierta (algunos copatrocinados por organizaciones intergubernamentales internacionales). Por consiguiente, estas ONG no han trabajado por intermedio de ningún país o países concretos, sino que han asumido una función activa en calidad de partes interesadas que, al aportar sus contribuciones intelectuales y sus ideas al debate sobre las subvenciones a la pesca, trataban de influir en las negociaciones para alcanzar lo que a su modo de ver era un resultado positivo desde el punto de vista ambiental. En segundo lugar, este debate no es una cuestión que oponga al Norte y el Sur de la misma forma que ocurría con el acceso a los medicamentos y las subvenciones al algodón, puesto que en los dos bandos enfrentados en el debate hay tanto países desarrollados como países en desarrollo. En tercer lugar, las ONG ecologistas tienen una experiencia considerable en cuestiones pesqueras, pues llevan mucho tiempo promoviendo en todo el mundo políticas y prácticas de pesca inocuas para el medio ambiente. Específicamente en relación con las subvenciones a la pesca, llevan casi un decenio colaborando con gobiernos, organizaciones internacionales y otras entidades, con objeto de alentar a los Miembros de la OMC a que adopten nuevas normas internacionales vinculantes sobre las subvenciones a la pesca, haciendo especial hincapié en erradicar aquellas que contribuyen a la pesca excesiva.

Todos estos ejemplos ilustran de qué manera las aportaciones externas pueden influir en el programa legislativo de la OMC. En los dos primeros casos, las ONG proporcionaron a los gobiernos de los países en desarrollo unos recursos intelectuales y un asesoramiento sobre políticas a los que de otro modo no habrían tenido acceso, y ayudaron a dichos países a llevar a cabo campañas públicas sumamente eficaces, con objeto de sensibilizar a un público más amplio. Un elemento que explica en gran medida el éxito de la relación entre las ONG y los países en desarrollo en ambos contextos es sin duda la determinación de las primeras por permanecer profundamente involucradas y dedicar grandes recursos a estas cuestiones a lo largo de un dilatado período de tiempo. Puede decirse que, al menos en lo referente a las cuestiones del acceso a los medicamentos y el algodón, la participación de las ONG ayudó a los países en desarrollo a defender su margen de actuación en materia de políticas, y quizás incluso a ampliarlo. En el caso de las subvenciones a la pesca, la participación de larga data de las ONG en cuestiones relacionadas con dichas subvenciones ha llevado a estos grupos a asumir una función activa, aportando directamente sus contribuciones intelectuales al debate en foros paralelos, sin trabajar por intermedio de un país o países determinados.

En otras esferas como la agricultura y la seguridad alimentaria, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, las ONG han aportado información general, organizado seminarios y prestado ayuda de otro tipo a delegaciones de varios países en desarrollo.

#### *viii) Observaciones finales*

En la década pasada se ha producido un cambio notable en la forma en que la OMC interactúa con la sociedad civil. Este cambio afecta no sólo a la interacción práctica entre la Secretaría y los Miembros de la OMC, por una parte, y las ONG, por otra, sino también a la percepción que de sí mismas tienen las ONG en relación con el sistema multilateral de comercio.

Se ha pasado de una interacción OMC-ONG inestable, unidimensional, orientada principalmente a los procesos y centrada esencialmente en el acceso a la información, a otra más sustantiva, lo que constituye además un indicio de la confianza creciente que prevalece en la relación de trabajo entre las partes interesadas. Aunque la OMC sigue siendo una organización intergubernamental, algunas ONG han asumido una función de promoción con miras a influir en el programa. Las dudas y recelos iniciales de la mayoría de los Miembros con respecto a la función de las ONG han dado paso a una relación más constructiva, que frecuentemente se manifiesta en forma de intensificación de la cooperación sustantiva. Puede decirse que, gracias a una cooperación bilateral más estrecha con las delegaciones, las ONG han logrado influir en el programa sustantivo de la OMC con mayor eficacia de la que habría sido posible a través de los canales institucionales establecidos, en particular por intermedio de la Secretaría de la OMC.

Esta sección se ha centrado esencialmente en las aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil y en la interacción con las organizaciones que han optado por un enfoque constructivo en relación con la OMC. Muchas de ellas, por ejemplo las asociaciones industriales y empresariales, suelen ser partidarias del sistema multilateral de comercio. Reconocen los objetivos y actividades de la OMC y por lo general esperan que las negociaciones comerciales en curso tengan un resultado ambicioso. Otras siguen mostrándose críticas con el sistema multilateral de comercio, pero han optado por participar activamente en él para modificarlo. Ciertas organizaciones siguen abogando por la abolición del sistema multilateral de comercio, y en líneas generales han rechazado cualquier tipo de diálogo. Aunque todas estas organizaciones están normalmente acreditadas para asistir a las Conferencias Ministeriales de la OMC, la Secretaría de la OMC y los Miembros colaboran de manera regular con los dos primeros tipos de ONG.

Desde un punto de vista institucional, el compromiso de continuar trabajando en pro de un diálogo más constructivo con la sociedad civil sigue siendo sólido. Como se ha explicado anteriormente, la evolución de esta relación es más producto de la práctica que de determinados cambios en los procedimientos o de la concesión de derechos específicos. Para las ONG que desearían tener un rango más formal en el interior de la OMC, esto puede resultar desalentador. Es, sin embargo, dudoso que asignar una función formal en el seno de la OMC a la mayor parte de las ONG que tratan de manera regular con esta Organización y sus Miembros potenciaría su función de promoción, en comparación con el nivel de influencia de que algunas gozan a través de canales distintos. Es obvio que las prácticas actuales de interacción de la OMC con las ONG van mucho más allá de lo que los Miembros podrían acordar formalmente por consenso, y están tan sólidamente ancladas en la cultura de la OMC que plantear una vuelta atrás resultaría muy controvertido. El desafío desde el punto de vista organizativo consiste en velar por que esta relación siga evolucionando en un clima de confianza mutua. Para ello será necesario que todas las partes den muestra de visión de futuro y de responsabilidad.

## 7. LA PROFUNDIZACIÓN DEL PROGRAMA MULTILATERAL

Una de las cuestiones fundamentales a las que ha tenido que enfrentarse el sistema multilateral de comercio a lo largo de los años es su ámbito de competencia. A menudo, cuestiones relacionadas con el alcance que deben tener las normas multilaterales y con la conveniencia de que incluyan determinadas áreas han suscitado grandes diferencias entre los gobiernos. A veces, la cuestión se ha planteado partiendo de la distinción entre políticas "en la frontera" y "tras la frontera". Las políticas "tras la frontera" o medidas internas (como las denominaremos en adelante) se distinguen de las medidas en la frontera en que se aplican en el interior de los países, y no en la frontera. Sin embargo, en realidad tanto unas como otras afectan en cierta medida a las condiciones de competencia entre los suministros y los proveedores nacionales y extranjeros, y por tanto afectan al comercio. El análisis que exponemos a continuación se centra en lo que desde una perspectiva conceptual y sistémica puede decirse sobre la inclusión de determinadas áreas en el programa del GATT/OMC o su exclusión de él.

La configuración del programa multilateral de comercio puede tener importantes consecuencias sistémicas, ya que condiciona cómo se percibe la legitimidad del sistema multilateral de comercio, así como su eficacia y viabilidad. La falta de coherencia entre la cooperación internacional en cuestiones comerciales y la cooperación en otras políticas puede dar lugar a ineficiencias en todos los ámbitos. Por otra parte, desarrollar el programa multilateral de comercio incluyendo en él muchos tipos diferentes de medidas internas puede sobrecargarlo y dificultar el cumplimiento de su función. El sistema multilateral de comercio no está aislado y no puede verse por separado de las demás esferas de políticas. Sin embargo, es difícil imaginar un foro de cooperación único que abarque todas esas esferas.

La forma y el alcance exactos del sistema multilateral de comercio son fruto de un proceso político. Además, no hay un marco conceptual y teórico bien definido que permita analizar las ventajas o desventajas de un programa determinado. Estas dos razones -el papel de la política y el hecho de que no haya un marco de referencia analítico global- hacen que no sea posible prever cómo evolucionará o cómo debería evolucionar el programa. En la presente sección examinaremos una serie de factores que pueden haber afectado a la evolución del programa en el pasado y que podrían afectar a su evolución

futura. Aunque la inclusión de esos factores en el análisis puede atemperar las opiniones sobre lo que debería abarcar el programa, no nos permite prever cómo se configurará dicho programa en el futuro. Este escepticismo por lo que respecta a la posibilidad de predecir o prescribir el programa multilateral de comercio es común a gran parte de los trabajos publicados sobre el tema.<sup>383</sup>

## a) Las medidas internas en el contexto de la cooperación comercial

Inicialmente, las medidas internas se incluyeron en el programa del GATT por el temor de que pudiesen servir para eludir concesiones realizadas en negociaciones sobre acceso a los mercados. Las negociaciones comerciales en los principios del GATT se centraban en la reducción de los obstáculos al comercio en forma de medidas en la frontera, como los aranceles. El artículo III (trato nacional) y el artículo XX (excepciones generales) eran las principales disposiciones del texto inicial del GATT pertinentes al respecto.<sup>384</sup> Con el tiempo, el GATT, y luego la OMC, se fueron preocupando más de las medidas internas que pueden afectar a las condiciones de competencia entre los suministros y los proveedores nacionales y extranjeros de mercancías y servicios, de modo que las medidas internas se han ido integrando cada vez más en el programa multilateral de comercio.

Uno de los motivos de esta evolución es que los Miembros consideraron que los artículos III y XX eran insuficientes para luchar contra la elusión de los compromisos de acceso a los mercados -en otras palabras, no bastaban para preservar el valor de los compromisos de acceso a los mercados vigentes-. Se elaboraron disposiciones más estrictas o más claras para proteger dichos compromisos. Esta motivación se refleja sobre todo en algunos Acuerdos de la Ronda de Tokio, en particular el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y partes del Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio<sup>385</sup>, así como en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Ronda Uruguay.

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

Un segundo factor que explica la ampliación y profundización del programa relativo a las medidas internas tiene que ver con la idea de que el acceso a los mercados está intrínsecamente relacionado con las condiciones de competencia que se dan en los mercados afectados. La atención prestada a las medidas que modifican las condiciones de competencia ha ido influyendo cada vez más en la configuración del sistema multilateral de comercio. En este contexto, lo que se pretende no es proteger el nivel de acceso a los mercados, sino más bien promover nuevas oportunidades de mercado. Varios aspectos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios ejemplifican claramente este tipo de enfoque. Otro tanto cabe decir del Acuerdo sobre los ADPIC, y podría aplicarse, por ejemplo, a las normas sobre competencia.

Más allá de la distinción entre la preservación del acervo -esto es, la protección de los derechos adquiridos en un mercado- y el intento de ampliar esos derechos, las dos categorías definidas *supra* tienen mucho en común y en todo caso se solapan. Ambas categorías abarcan medidas que suponen una discriminación *de jure* y *de facto*. El motivo del solapamiento es que las medidas internas, independientemente de su motivación, afectan en cierta medida a las condiciones de competencia en un mercado. Afectan al tipo de acceso y/o al entorno operacional de los proveedores y los suministros de mercancías y servicios.

<sup>383</sup> Véase, por ejemplo, Howse (2002) y Jackson (2002).

<sup>384</sup> Véase el análisis que se hace de este asunto en la Sección C.

<sup>385</sup> Cabe señalar que preocupaciones similares a propósito de la elusión llevaron a concluir acuerdos relativos a medidas en la frontera, como los de valoración en aduana, licencias de importación y derechos antidumping y compensatorios.

Ante esta realidad, las nociones de “relación con el comercio” o “especificidad” pueden ser útiles para identificar qué medidas internas deben ser objeto de negociación en la OMC. Se supone que mientras más pueda afectar una medida interna a las posiciones competitivas relativas de los proveedores y los suministros extranjeros y nacionales de mercancías y servicios, más motivos hay para someter dicha medida a disciplinas en el marco de la OMC. Maskus (2002) analiza los trabajos empíricos sobre este tema y, a partir de esa base, sugiere una clasificación de las medidas internas en función de su repercusión en el comercio.<sup>386</sup> Sin embargo, los estudios analizados no comparan directamente la repercusión en el comercio de los diversos tipos de medidas internas, y es posible que los datos y las metodologías actuales no permitan ese tipo de comparación directa. Por tanto, los economistas sólo pueden ofrecer una idea bastante imperfecta del grado relativo de “relación con el comercio” de las diferentes medidas internas. Y, lo que es más importante, el concepto de relación con el comercio sólo indica el grado en el que las medidas internas pueden afectar a las corrientes comerciales, y no da ninguna indicación sobre la pertinencia de las medidas para los objetivos de las políticas internas y por tanto para el aumento del bienestar. Evidentemente, corresponde a los gobiernos determinar si la relación con el comercio es un criterio útil a la hora de decidir qué medidas internas pueden ser objeto de negociación en la OMC.

En cuanto a la especificidad, cabe considerar que las medidas que se centran en un grupo concreto de proveedores o consumidores distorsionan más que las medidas de aplicación general, y por tanto merecen más atención en la OMC. Por ejemplo, el Informe Spaak, que fue el precursor del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (el Tratado de Roma), distinguía entre “distorsiones específicas” y “distorsiones generales”, y abogaba por actuar de manera concertada en respuesta a las primeras (Sapir, 1995). En el Informe Spaak, las medidas específicas eran las que reportaban ventajas o desventajas a ramas de actividad concretas. Análogamente, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC establece disciplinas sobre subvenciones basándose en un criterio de especificidad. Sin embargo, una vez más, la especificidad no ha sido objeto de estudios empíricos ni teóricos sistemáticos como criterio para determinar el grado de relación con el comercio, y el análisis económico tampoco ofrece una orientación clara.

La dificultad de establecer criterios objetivos *ex ante* para controlar el sistema multilateral de comercio en lo que se refiere a las negociaciones sobre medidas internas se ve complicada por otra consideración: en ocasiones, los gobiernos tal vez deseen vincular cuestiones que no tienen ninguna relación con el acceso a los mercados o con consideraciones relacionadas con la competencia. En la esfera de las relaciones internacionales, la interacción se produce en numerosas dimensiones. Aun cuando esas dimensiones no sean directamente interdependientes -por ejemplo, la política comercial y las preocupaciones relacionadas con la seguridad-, una negociación puede relacionar ámbitos diferentes. Al intercambiar concesiones en diferentes ámbitos de políticas, dos países pueden cooperar en situaciones en las que, de otro modo, no habría margen para que ambas partes obtuvieran beneficios. La posibilidad de vincular asuntos de diferentes órdenes se ha planteado, por ejemplo, en relación con los problemas ambientales globales y el comercio, como se indica *infra*.

Un posible inconveniente de combinar negociaciones sobre medidas en la frontera y medidas internas no relacionadas con ellas es que cuando las negociaciones ganan en complejidad el cálculo de los costos y beneficios de la cooperación internacional para las partes también abarca varias dimensiones y pierde precisión. Ello se debe, en parte, a que las negociaciones sobre medidas internas entrañan a menudo la armonización de las normas correspondientes a nivel internacional. La armonización puede facilitar las transacciones y los entendimientos internacionales, pero también puede tener sus desventajas cuando los objetivos de política general y las medidas adecuadas para lograrlos difieren de un país a otro. Factores específicos de cada país, como la cultura, el clima, la ideología, las tradiciones normativas y el nivel de desarrollo cobran importancia.<sup>387</sup> Es más probable que las cuestiones relacionadas con la distribución entre unas jurisdicciones y otras se planteen en el contexto de negociaciones sobre medidas internas, ya que la adopción y/o armonización de normas

<sup>386</sup> Maskus llega a la conclusión de que las pruebas empíricas de la existencia de un efecto positivo en el comercio son más sólidas en el caso de los derechos de propiedad intelectual que en el caso de las medidas ambientales.

<sup>387</sup> Véase igualmente Howse (2002) sobre este asunto.

puede entrañar costos para algunas partes.<sup>388</sup> Para que la cooperación elimine dilemas de prisionero y facilite la obtención de resultados beneficiosos para todas las partes – en otras palabras, si lo que se quiere es aumentar el bienestar mundial –, cuando los compromisos relativos al establecimiento de normas tienen repercusiones negativas para algunas partes en términos de distribución, hace falta algo más para garantizar la viabilidad de la cooperación. Las situaciones beneficiosas a nivel mundial que conllevan relaciones con ganadores y perdedores entre las partes a escala individual pueden ser viables si se compensa de alguna manera a quienes salen perdiendo. Esta compensación puede consistir en una transferencia o basarse en elementos no relacionados directamente con el comercio, o bien puede encontrarse un equilibrio directamente en el marco de un paquete surgido de las negociaciones comerciales.

Más en general, los efectos de bienestar de las negociaciones sobre medidas internas pueden no ser tan directos como en el caso de las negociaciones sobre medidas en la frontera. En particular, las posiciones defendidas por las ramas de producción exportadoras no tienen por qué ser las más convenientes para el país exportador en sí mismo.<sup>389</sup> Se ha demostrado, por ejemplo, que las normas, cuando tienen por objeto subsanar asimetrías de información en determinadas categorías de productos, tienden a ser excesivamente laxas en el país que produce y exporta el producto.<sup>390</sup>

Uno de los riesgos que plantean las negociaciones complejas es que algunos interlocutores se sientan decepcionados por el resultado cuando tengan la posibilidad de hacer una valoración global, que incluya los resultados reales. En ese caso, las negociaciones futuras pueden ser aún más complejas si los participantes desean recuperar lo que creen que no obtuvieron en negociaciones anteriores. Por otro lado, el valor de los resultados negociados también puede cambiar a lo largo del tiempo. Con el crecimiento económico y los cambios en la escala de competitividad, pueden cambiar los beneficios que los países extraen de determinadas normas internacionales. Los beneficios de las normas internacionales sobre propiedad intelectual, por ejemplo, serán mayores para un país que deje de ser importador neto y pase a ser exportador neto de productos que requieren una gran aportación en investigación y desarrollo, o cuando tenga más posibilidades de atraer inversiones que hagan mucho uso de alta tecnología.

Naturalmente, una cuestión es entablar o no negociaciones internacionales sobre medidas internas, y otra distinta la elección del foro. La exposición precedente parte de la base de que las negociaciones tendrían lugar en la OMC. Sin embargo, muchos tipos de medidas internas se negocian en foros internacionales diferentes, a menudo – aunque no siempre – en organizaciones internacionales especializadas. Las normas sobre seguridad alimentaria se negocian en la Comisión del Codex Alimentarius, las normas laborales en la Organización Internacional del Trabajo, y las normas ambientales en el contexto de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). Por consiguiente, para incluir medidas internas en el sistema multilateral de comercio es preciso definir la relación entre el Acuerdo sobre la OMC y otros acuerdos y organismos de normalización pertinentes. Una vez más, no hay un marco conceptual para determinar una estructura internacional idónea o un reparto deseable de temas entre instituciones. Como veremos, son muchas las consideraciones que hay que tener en cuenta en relación con este asunto.

A continuación examinaremos en mayor detalle varias esferas de políticas que han sido objeto de debate en el contexto del GATT o la OMC. Entre ellas están la política de competencia, las normas laborales, las normas que definen los productos, las medidas sanitarias y fitosanitarias, los derechos de propiedad intelectual y la protección del medio ambiente. No se trata en modo alguno de una lista exhaustiva de medidas internas, sino de un ejemplo de cómo han evolucionado las negociaciones sobre las medidas internas en el sistema multilateral de comercio y cómo pueden haber afectado a los resultados los diversos factores a que se ha hecho referencia en esta introducción.

<sup>388</sup> En este contexto, por costos se entiende la reducción del bienestar económico. Véase Bagwell y Staiger (2004) para un análisis de los costos en términos de soberanía nacional condicionada por acuerdos internacionales.

<sup>389</sup> Véase Howse (2002) en relación con el papel de los intereses de exportación en el caso de los Estados Unidos durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, Hoekman y Saggi (2004) sobre el papel de las políticas de promoción de las exportaciones en los intentos por incluir la política de competencia en el programa de trabajo de la OMC, y Maskus (2002) sobre la importancia de los intereses exportadores estadounidenses en las negociaciones sobre los derechos de propiedad intelectual.

<sup>390</sup> Véase Sturm (2006).

## b) La evolución del programa comercial: de la OIC a la OMC

### i) Competencia y política laboral en la Carta de La Habana

El medio ambiente, el trabajo, la política de competencia y la protección de la propiedad intelectual han desempeñado a lo largo del tiempo papeles diferentes en las negociaciones comerciales y en la cooperación comercial. La Carta de La Habana, concebida en los años cuarenta, hacía referencia explícita al trabajo y la política de competencia. En relación con el trabajo, el artículo 7 de la Carta de La Habana establecía lo siguiente:

“1. Los Miembros reconocen que las medidas relativas al empleo deben tener plenamente en cuenta los derechos de los trabajadores, conforme a las declaraciones, convenciones y convenios intergubernamentales. Reconocen también que todos los países tienen un interés común en el logro y mantenimiento de normas de trabajo equitativas en relación con la productividad y, por consiguiente, en el mejoramiento de los salarios y de las condiciones de trabajo en la medida en que lo pueda permitir la productividad. Los Miembros reconocen que las condiciones inequitativas de trabajo, especialmente en la producción destinada a la exportación, crean dificultades en el comercio internacional y, por consiguiente, cada Miembro adoptará cualesquiera medidas que sean apropiadas y factibles para hacer desaparecer tales condiciones dentro de su territorio.

2. Los Miembros que lo sean también de la Organización Internacional del Trabajo, cooperarán con esa Organización para dar efectividad a este compromiso.”

La Carta de La Habana también incluía todo un capítulo, el Capítulo V, sobre las prácticas comerciales restrictivas, en el que se solicitaba a los Miembros que vigilasen las prácticas contrarias a la competencia que tuviesen alcance internacional.<sup>391</sup> La Carta exigía a sus miembros que actuaran contra los comportamientos contrarios a la competencia que afectasen al comercio, si bien no incluía ninguna obligación general de adoptar leyes de defensa de la competencia. La Carta de La Habana también preveía cierta cooperación intergubernamental en materia de política de competencia.

Sin embargo, como hemos señalado anteriormente, la ratificación de la Carta de La Habana de 1947 tropezó con dificultades en algunos parlamentos nacionales, y no llegó a adoptarse. Lo que se mantuvo de la Carta fue el Capítulo IV, sobre el comercio de mercancías, que se conoció con las siglas GATT.

Las referencias a los derechos de propiedad intelectual y al medio ambiente incluidas en la Carta de La Habana eran escasas. El artículo 21 establecía que los Miembros no impedirían la importación de las cantidades mínimas de un producto que fuesen necesarias para obtener y mantener patentes, marcas de fábrica, derechos de propiedad intelectual u otros derechos similares, conforme a las leyes sobre propiedad industrial o intelectual. El artículo 70 preveía flexibilidad en los convenios reguladores sobre productos básicos que se refiriesen sólo a la conservación de recursos naturales extinguidos, y el artículo 45 hacía referencia a la conservación de recursos naturales extinguidos. Disposiciones similares a éstas se introdujeron en las normas sobre excepciones generales que figuran en el artículo XX del GATT.

Ciertamente, el enfoque adoptado en el texto del GATT para regular el uso de medidas internas refleja el enfoque adoptado en el Capítulo IV de la Carta de La Habana. Al igual que el artículo 18 de la Carta de La Habana, el artículo III del GATT impone restricciones al uso discriminatorio de medidas internas por los Miembros.<sup>392</sup> El artículo XX del GATT permite cierta flexibilidad en la aplicación de las políticas nacionales siempre que se utilicen para lograr determinados objetivos de políticas enumerados en dicho artículo, y no discriminen o restrinjan el comercio de manera injustificable. El texto de la disposición se reproduce en el recuadro 23.

<sup>391</sup> Véase, por ejemplo, Anderson y Holmes (2002).

<sup>392</sup> Las disposiciones del AGCS sobre trato nacional son más complejas, ya que contemplan el trato formalmente idéntico y formalmente diferente.

## Recuadro 23: Artículo XX del GATT

### *Artículo XX*

#### *Excepciones generales*

A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

- a) necesarias para proteger la moral pública;
- b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;
- c) relativas a la importación o a la exportación de oro o plata;
- d) necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo, tales como las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras, al mantenimiento en vigor de los monopolios administrados de conformidad con el párrafo 4 del artículo II y con el artículo XVII, a la protección de patentes, marcas de fábrica y derechos de autor y de reproducción, y a la prevención de prácticas que puedan inducir a error;
- e) relativas a los artículos fabricados en las prisiones;
- f) impuestos para proteger los tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico;
- g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales;
- h) adoptadas en cumplimiento de obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo intergubernamental sobre un producto básico que se ajuste a los criterios sometidos a las PARTES CONTRATANTES y no desaprobados por ellas o de un acuerdo sometido a las PARTES CONTRATANTES y no desaprobado por éstas\*;
- i) que impliquen restricciones impuestas a la exportación de materias primas nacionales, que sean necesarias para asegurar a una industria nacional de transformación el suministro de las cantidades indispensables de dichas materias primas durante los períodos en que el precio nacional sea mantenido a un nivel inferior al del precio mundial en ejecución de un plan gubernamental de estabilización, a reserva de que dichas restricciones no tengan como consecuencia aumentar las exportaciones de esa industria nacional o reforzar la protección concedida a la misma y de que no vayan en contra de las disposiciones del presente Acuerdo relativas a la no discriminación;
- j) esenciales para la adquisición o reparto de productos de los que haya una penuria general o local; sin embargo, dichas medidas deberán ser compatibles con el principio según el cual todas las partes contratantes tienen derecho a una parte equitativa del abastecimiento internacional de estos productos, y las medidas que sean incompatibles con las demás disposiciones del presente Acuerdo serán suprimidas tan pronto como desaparezcan las circunstancias que las hayan motivado. Las PARTES CONTRATANTES examinarán, lo más tarde el 30 de junio de 1960, si es necesario mantener la disposición de este apartado.

ii) *El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)*

A medida que los aranceles se reducían en el curso de una serie de rondas comerciales multilaterales, la atención se trasladó a las medidas no arancelarias. En la Ronda de Tokio se empezó a debatir sobre un Código de prácticas uniformes. Un aspecto de dichas conversaciones se refería a la necesidad de contar con normas para garantizar que las prescripciones en materia de embalaje, envase y etiquetado no supusiesen obstáculos innecesarios al comercio. En este contexto, se argumentó que los artículos III y IX (sobre marcas de origen) del GATT no bastaban para lograr un resultado adecuado.<sup>393</sup>

El Acuerdo OTC, de carácter plurilateral<sup>394</sup>, se firmó al finalizar la Ronda de Tokio y entró en vigor el 1º de enero de 1980. Establecía normas para la elaboración, adopción y aplicación de los reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad. A mediados de los años noventa, cuando las negociaciones de la Ronda Uruguay dieron como resultado un acuerdo de normas revisado, el Acuerdo de la Ronda de Tokio contaba con 46 signatarios.<sup>395</sup> A menudo, las normas o los reglamentos técnicos relativos a los productos pueden controlarse en la frontera, de modo que, desde el punto de vista de la inspección y la observancia, tales medidas se asemejan a las medidas en la frontera, a pesar de que a la hora de definir las se las trate normalmente como si formasen parte de las medidas internas.

El Acuerdo OTC de la OMC ha reforzado y aclarado las disposiciones del Acuerdo OTC de la Ronda de Tokio, y ha ampliado su cobertura a determinadas disposiciones sobre procesos y métodos de producción. Además, el Acuerdo MSF de la Ronda Uruguay se refiere a medidas destinadas a proteger la salud humana y de los animales contra los riesgos derivados de los alimentos, la salud humana contra las enfermedades propagadas por animales o vegetales, y los animales y vegetales contra plagas o enfermedades, o a prevenir otros daños causados por las plagas. Con la introducción de normas más estrictas en el sector agrícola durante la Ronda Uruguay, los Miembros quisieron asegurarse de que el acceso a los mercados obtenido en dicho sector al convertir medidas no arancelarias en derechos de aduana propiamente dichos no se viese menoscabado por reglamentos relativos a productos. Por tanto, las disciplinas aplicables específicamente a reglamentos sobre productos agrícolas se separaron del Acuerdo OTC.<sup>396</sup>

El párrafo b) del artículo XX del GATT se concibió para permitir a los Miembros desviarse de las normas del GATT en caso de que fuese necesario para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales. Algunos países propusieron que se endurecieran las condiciones para invocar esta excepción limitando la exención de disposiciones exclusivamente a las medidas basadas en normas internacionales.<sup>397</sup> De hecho, los Estados Unidos sugirieron que el párrafo b) del artículo XX se modificara para incluir un principio de armonización.<sup>398</sup> Finalmente se decidió no modificar el párrafo b) del artículo XX e incluir el concepto de armonización en el Acuerdo MSF, recién negociado. Las Comunidades Europeas argumentaron que los Miembros que habían alcanzado niveles sanitarios elevados difícilmente aceptarían pasar a niveles más bajos, y que por tanto debía permitírseles aplicar normas sanitarias y fitosanitarias más estrictas que las acordadas a escala internacional. En otras palabras, durante las negociaciones del Acuerdo MSF se expuso abiertamente el temor a que las normas internacionales no alcanzasen el nivel de protección deseado por algunos países.

Se llegó a un acuerdo requiriendo que las desviaciones de las normas internacionales fuesen justificables mediante pruebas científicas. Fue sobre todo el Grupo de Cairns de productores agrícolas el que insistió en que la carga de la prueba relativa a las pruebas científicas correspondía a los países importadores.

<sup>393</sup> Véase European News Agency (1975).

<sup>394</sup> IBDD S26/9-36 (1980). Dicho acuerdo también se conoce con el nombre de Código de Normas.

<sup>395</sup> Véase OMC (2007).

<sup>396</sup> Véase Abdel Motaal (2004), Croome (1995).

<sup>397</sup> Véase cómo se aborda el tema en Abdel Motaal (2004).

<sup>398</sup> MTN.GNG/NG5/W118.

En otras palabras, se rechazó la sugerencia de que los exportadores tuviesen que justificar que sus productos eran “seguros”, y en vez de ello se obligó a los importadores a justificar la aplicación de normas más estrictas que las normas internacionales. En el Anexo A del Acuerdo MSF se especifica que las normas internacionales son las elaboradas por la Comisión del Codex Alimentarius, en lo que respecta a las cuestiones de seguridad alimentaria, por la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria – actualmente denominada Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) – en lo relativo a la sanidad animal y la zoonosis, y por la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria en lo que toca a las cuestiones relacionadas con la sanidad vegetal.<sup>399</sup>

Los tres organismos de normalización se crearon antes de que se adoptase el Acuerdo MSF. Aunque la OMC y los organismos internacionales de normalización son instituciones separadas, la referencia a tales organismos en textos jurídicos de la OMC parece haber afectado a su manera de trabajar.<sup>400</sup> Stewart y Johanson (1998), por ejemplo, argumentan que las actividades de esos tres organismos de normalización recibían escasa atención fuera de la comunidad científica, ya que las normas que promulgaban no eran jurídicamente vinculantes. Sus normas siguen siendo de carácter voluntario, pero a raíz de la adopción del Acuerdo MSF aumentó el interés de los Miembros de la OMC por las normas sanitarias y fitosanitarias internacionales, con lo que las tres organizaciones se politizaron cada vez más. Por tanto, es probable que la cooperación en materia de normas internacionales y la cooperación comercial se influyan mutuamente aunque las negociaciones en ambas esferas no estén explícitamente vinculadas y no tengan lugar en la misma institución.

El Acuerdo OTC y el Acuerdo MSF de la OMC introdujeron una novedad importante en el sistema jurídico multilateral: la referencia explícita a los procesos y métodos de producción. En contraste con las características del producto, es posible que los procesos y métodos de producción no se puedan controlar en la frontera. A veces se distingue entre procesos y métodos de producción incorporados y no incorporados; éstos últimos no dejan en los productos un rastro que pueda detectarse fácilmente.<sup>401</sup> Los métodos de pesca, por ejemplo, no repercuten necesariamente en las características del pescado capturado, y los horarios de trabajo o las reglamentaciones sobre seguridad en el lugar de trabajo no tienen por qué afectar a los bienes producidos. Por tanto, en lo que se refiere a las normas que afectan a los procesos y métodos de producción no incorporados, la inspección y la observancia a nivel internacional son una cuestión más compleja.

### iii) *El Acuerdo sobre los ADPIC*

La cooperación internacional en cuestiones relacionadas con la propiedad intelectual data de hace mucho tiempo. El Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial se firmó ya en 1883, una vez que se hizo evidente la necesidad de proteger la propiedad intelectual a escala internacional, cuando varios expositores extranjeros se negaron a asistir a la Exposición Internacional de Invenciones de Viena de 1873 por miedo a que les robasen sus ideas y alguien las explotase comercialmente en otros países. El Brasil, Túnez, los Estados Unidos y varios países europeos fueron algunos de los primeros países en ratificar el Convenio. Hoy en día, el Convenio lo administra la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), establecida en 1970. El Convenio cuenta con 171 partes contratantes, 74 de las cuales lo ratificaron con posterioridad a 1990. El Convenio de Berna, relativo a los derechos de autor y administrado también por la OMPI, data de 1886.

El Convenio de París requiere que sus miembros no discriminen a los titulares extranjeros de derechos de propiedad intelectual, esto es, contiene una disposición de trato nacional. Asimismo, incluye varias normas mínimas importantes, aunque da a los miembros libertad para establecer las principales normas

<sup>399</sup> El Acuerdo OTC también anima a los Miembros a que basen sus medidas internas en normas internacionales, y los insta a desempeñar un papel activo en el desarrollo de dichas normas. Al contrario que el Acuerdo MSF, el Acuerdo OTC no hace referencia explícita a ningún organismo internacional de normalización.

<sup>400</sup> Véase Abdel Motaal (2004).

<sup>401</sup> Véase, por ejemplo, Abdel Motaal (1999).

reguladoras del nivel de protección de las patentes. Con el tiempo, los empresarios y los responsables de elaborar las políticas en los países industrializados se apercebieron de que las normas del Convenio de París no bastaban para dar a las patentes una protección internacional adecuada. A finales de los años setenta, varias empresas farmacéuticas y representantes de la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos plantearon en la OMPI el establecimiento de normas mínimas de protección de las patentes.<sup>402</sup> Sin embargo, los países en desarrollo se opusieron firmemente a que se introdujeran cambios en el Convenio, por lo que el Comité Consultivo de Política y Negociaciones Comerciales, un organismo estadounidense creado para asesorar al Presidente sobre cuestiones comerciales, sugirió que ese asunto se incluyera en el programa del GATT.

En la inclusión de la propiedad intelectual como tema de negociación en la Ronda Uruguay y la posterior negociación del Acuerdo sobre los ADPIC subyacía la creciente impresión de algunos Miembros de la OMC de que su ventaja comparativa en el comercio internacional no dependía de las materias primas o los productos tecnológicos manufacturados más comunes, sino de mercancías y servicios que hacían un uso intensivo de la tecnología y la creatividad o se caracterizaban por su gran calidad o prestigio. Esos Miembros pensaron que no podrían sacar partido de su ventaja comparativa a menos que se estableciese un conjunto de normas mínimas para la protección de la propiedad intelectual que fuera válido para todo el mundo. Fueron los Estados Unidos los primeros en abogar por la celebración de amplias negociaciones sobre propiedad intelectual en el contexto del GATT, y posteriormente se les unieron la mayoría de los demás países desarrollados, en particular las Comunidades Europeas, el Japón y Suiza.

El mandato de la Ronda Uruguay sobre los ADPIC que se acordó en Punta del Este en septiembre de 1986 incluía el compromiso de negociar un marco multilateral que abordase el comercio de mercancías falsificadas y contenía una disposición para “clarificar las disposiciones del GATT y elaborar, según proceda, nuevas normas y disciplinas” a fin de reducir las distorsiones del comercio internacional y los obstáculos al mismo, y teniendo en cuenta la necesidad de fomentar una protección eficaz y adecuada de los derechos de propiedad intelectual y de velar por que las medidas y procedimientos destinados a hacer respetar dichos derechos no se convirtiesen a su vez en obstáculos al comercio legítimo.

Durante los dos primeros años de las negociaciones, el significado del mandato fue objeto de amplios debates. Muchos países desarrollados argumentaron que hacían falta nuevas normas de protección y observancia de los derechos de propiedad intelectual para garantizar que no se distorsionase el comercio y promover una protección eficaz y adecuada de dichos derechos. La mayoría de los países en desarrollo argumentaron que esas cuestiones no estaban comprendidas en el mandato establecido en Punta del Este y en el ámbito de competencia del GATT<sup>403</sup>, y alegaron que el foro adecuado era la OMPI.

En una serie de comunicaciones al Grupo de Negociación en 1987, los países desarrollados defendieron sus intereses haciendo hincapié en los problemas comerciales a los que tenían que hacer frente en la esfera de los derechos de propiedad intelectual. En la comunicación de los Estados Unidos, por ejemplo, se hacía referencia a cálculos por organismos de los sectores afectados, de las pérdidas que ocasionaban la brevedad de los plazos de protección de las patentes y prácticas como la realización de copias sin autorización.<sup>404</sup> La importancia de la posible repercusión de los derechos de propiedad en las corrientes comerciales se vio posteriormente confirmada por estudios de expertos<sup>405</sup>, que demostraron que el

<sup>402</sup> Véase Ryan (1998).

<sup>403</sup> Véase Croome (1995).

<sup>404</sup> La comunicación se refería a cálculos (facilitados por la Alianza Internacional de la Propiedad Intelectual y la Asociación Nacional de Productos Químicos Agrícolas) de las pérdidas a las que debían hacer frente las ramas de producción por la realización de copias no autorizadas o el uso no autorizado de obras sujetas a derechos de autor. Asimismo, hacía referencia a cálculos facilitados por empresas farmacéuticas estadounidenses de las pérdidas ocasionadas por la brevedad del plazo de protección de las patentes y la falta de protección de los productos farmacéuticos. Véase MTN.GNG/NG11/W/7.

<sup>405</sup> Véase Maskus y Penubarti (1995) y Maskus (2002). Maskus (2002) también señala que la inclusión de los derechos de propiedad intelectual en el sistema multilateral de comercio se ve facilitada por el hecho de que la observancia de los ADPIC a través de la solución de diferencias es, en principio, una labor asumible. De hecho, la asignación de daños y perjuicios comerciales parece ser relativamente sencilla en el caso de los DPI, ya que la realización de copias se centra en tecnologías y productos concretos que pueden identificarse a través de procedimientos judiciales.

fortalecimiento de los derechos de patente podía dar lugar a variaciones sustanciales en las importaciones de productos manufacturados y manufacturas de alta tecnología.

En lo fundamental, las diferencias sobre el mandato de negociación se resolvieron como parte del paquete del Balance a Mitad de Período de la Ronda Uruguay acordado en abril de 1989. Los participantes acordaron que el resultado de las negociaciones debía incluir un acuerdo exhaustivo sobre propiedad intelectual que abarcara los cinco elementos siguientes: los principios básicos de la protección de la propiedad intelectual, normas de protección sustantiva adecuadas, medios eficaces y apropiados para velar por su observancia, procedimientos para la solución multilateral de diferencias entre los gobiernos, y disposiciones transitorias. El acuerdo sobre estas cuestiones se basaba en tres premisas importantes: la necesidad de que en las negociaciones se tomaran debidamente en consideración los objetivos fundamentales de política general de los sistemas nacionales de derechos de propiedad intelectual, incluidos los objetivos tecnológicos y de desarrollo; el reconocimiento por las partes de la importancia del fortalecimiento de los compromisos para resolver las diferencias sobre cuestiones de propiedad intelectual relacionadas con el comercio a través de procedimientos multilaterales, con el fin de reducir las tensiones en esta esfera; y el acuerdo de que se iniciarían negociaciones sin perjuicio de que los resultados se aplicasen en el marco del GATT o en otro contexto.<sup>406</sup>

A partir de entonces el trabajo sustantivo avanzó con rapidez, y los países desarrollados y en desarrollo presentaron numerosas propuestas<sup>407</sup>, tras lo cual se produjeron intensas negociaciones sobre la base de los proyectos de textos jurídicos presentados por las Comunidades Europeas, los Estados Unidos, un grupo de 14 países en desarrollo, Suiza y el Japón.<sup>408</sup> El texto negociado a finales de 1991 se aproximaba bastante al finalmente aprobado y adoptado en Marrakech en abril de 1994.

Dicho texto se basaba en el marco internacional para los DPI vigente en ese momento, e incluyó por remisión muchas de las disposiciones de los acuerdos internacionales sobre DPI entonces en vigor, en particular el Convenio de París y el Convenio de Berna. Además, el Acuerdo sobre los ADPIC estableció algunas nuevas normas internacionales sustanciales para la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual. En el Preámbulo del Acuerdo se aboga por una relación de apoyo mutuo entre la OMC y la OMPI. Los acuerdos internacionales establecidos con posterioridad al Acuerdo sobre los ADPIC, como el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, no se incorporan automáticamente al Acuerdo sobre los ADPIC, y los Miembros de la OMC no están obligados a adherirse a ellos.

La inclusión del Acuerdo sobre los ADPIC en el marco multilateral de comercio ha dado lugar a un vivo debate, que en gran parte se ha centrado en las repercusiones del Acuerdo en los países en desarrollo. Algunos observadores han argumentado que los derechos de propiedad intelectual son un área en la que la existencia de un conjunto armonizado de normas internacionales tiene consecuencias significativas en la distribución, ya que países en diferentes fases de desarrollo tienen necesidades muy diferentes en lo que se refiere a los DPI, y, en particular, a la protección de las patentes.<sup>409</sup> Los países desarrollados con importantes ramas de producción orientadas a la exportación e intensivas en I+D tienen probabilidades de salir ganando si aumenta la protección de las patentes, mientras que muchos países en desarrollo que son importadores netos de productos sujetos a DPI y tienen escasas perspectivas de atraer a ramas de producción de alta tecnología tienen más probabilidades de salir perdiendo si se implanta un régimen internacional de DPI, al menos a corto plazo.<sup>410</sup>

<sup>406</sup> MTN.TNC/11.

<sup>407</sup> Dichas propuestas aparecen resumidas en los documentos MTN.GNG/NG11/W/32/Rev.2 y 33/Rev.2. Para el análisis que realizamos en la presente sección, resulta de interés la comunicación de Chile (MTN.GNG/NG11/W/61). Chile sugirió que se transmitieran a la OMPI las propuestas sobre normas realizadas en el Grupo de Negociación, con objeto de que dicha Organización administrase las nuevas normas. Asimismo, sugirió que se atribuyese a la OMPI la competencia de determinar los casos de no aplicación de las normas de propiedad intelectual internacionalmente aceptadas. En los casos de no aplicación, los grupos especiales del GATT podrían, previa solicitud, establecer si había habido "efectos relacionados con el comercio" o no. Aunque no se aceptaron las sugerencias de Chile son interesantes por su parecido con el enfoque adoptado en el Acuerdo MSF.

<sup>408</sup> MTN.GNG/NG11/W/68, 70, 71, 73 y 74 respectivamente.

<sup>409</sup> Por ejemplo, Deardorff (1998) y Howse (2002).

<sup>410</sup> Véase Deardorff (1998).

No es éste el lugar adecuado para hacer un análisis completo de esas repercusiones, para lo cual en todo caso habría que valorar un caso hipotético, a saber, lo que habría sucedido si no existiera el Acuerdo sobre los ADPIC. Sin embargo, cabe exponer cuatro consideraciones que podrían haber influido en la decisión de los países en desarrollo de aceptar dicho Acuerdo.

En primer lugar, en las últimas fases de las negociaciones de la Ronda Uruguay se aceptó que el Acuerdo sobre los ADPIC era una parte esencial de un paquete más amplio de resultados de la Ronda, de los que los países en desarrollo esperaban obtener ventajas en otras áreas, en particular la agricultura y los textiles. En otras palabras, parece que para la conclusión de la Ronda Uruguay fue importante vincular cuestiones de diversas áreas.

En segundo lugar, el Acuerdo incluía elementos de equilibrio y flexibilidad que permitían a los países en desarrollo Miembros ajustar sus sistemas de propiedad intelectual en función de sus objetivos de desarrollo y salud pública y otros objetivos de política general. El sistema de solución de diferencias de la OMC y la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública han aportado algunas aclaraciones importantes sobre las flexibilidades de los ADPIC.

En tercer lugar, la aceptación por los países en desarrollo del Acuerdo sobre los ADPIC puede reflejar una preferencia por consolidar el imperio de la ley a escala multilateral (lo cual incluye la solución de diferencias multilateral) en el área de la propiedad intelectual. Cuando se estaba negociando la Ronda Uruguay, era evidente que en la práctica ya no había un consenso internacional sobre hasta qué punto los interlocutores comerciales debían proteger la propiedad intelectual de los demás, y esta circunstancia daba lugar a muchas tensiones comerciales, que incluían la adopción de medidas comerciales unilaterales.

Por último, otro factor puede haber sido la convicción de que una mejor protección de la propiedad intelectual podía promover la creatividad y la inventividad a nivel nacional, así como la transferencia de tecnología e inversión extranjera directa, en el contexto de las reformas más orientadas al mercado que se estaban emprendiendo en ese momento. En algunos países en desarrollo, especialmente en el Este y el Sur de Asia, ha habido un gran aumento en el uso del sistema de patentes por parte de empresas y residentes nacionales, así como una mayor inversión en I+D. Sin embargo, para muchos países en desarrollo lo más importante es el efecto en la transferencia de tecnología, entre otras cosas a través de la inversión extranjera directa. En general, los estudios empíricos parecen indicar que los derechos de propiedad intelectual han desempeñado un papel positivo en este sentido, si bien quizá la conclusión más clara que cabe sacar es que hacen falta más estudios y análisis.<sup>411</sup>

#### *iv) Evolución de los enfoques sobre los límites de la cooperación comercial*

Este breve resumen del papel de las medidas internas en las negociaciones comerciales ilustra diferentes enfoques de diversos tipos de políticas nacionales. Las normas laborales y la política de competencia se incluyeron explícitamente en el texto inicial de la Carta de La Habana. Los textos jurídicos del GATT que forman parte del sistema jurídico de la OMC no incluyen ninguna disciplina específica en lo que se refiere a la armonización de las medidas internas, y sólo establecen normas generales sobre qué políticas nacionales son incompatibles con el GATT y cuáles no.

Con la introducción del Acuerdo OTC de la Ronda de Tokio, la cooperación comercial tendió a un enfoque algo más amplio de la armonización de la reglamentación nacional, pero sólo a nivel plurilateral. El Acuerdo sólo abordaba las características de los productos que habitualmente pueden controlarse en la frontera y por tanto se prestan fácilmente a incluir las medidas internas en el marco del comercio internacional. El Acuerdo hacía referencia explícita a las normas internacionales, y animaba a los Miembros a aplicar las normas internacionales correspondientes, cuando las hubiere, y a colaborar en la medida de lo posible en su preparación.

<sup>411</sup> Véase Fink y Maskus (2005).

Los acuerdos de la Ronda Uruguay fueron bastante más lejos y dieron al sistema multilateral de comercio una naturaleza significativamente distinta. En primer lugar, el Acuerdo MSF y el Acuerdo sobre los ADPIC aportaron una mayor armonización de las políticas a escala mundial. El Acuerdo MSF lo hace mediante referencias explícitas a instituciones internacionales de normalización, como la Comisión del Codex Alimentarius y la Organización Mundial de Sanidad Animal. El Acuerdo sobre los ADPIC incluye él mismo tales “normas mínimas” internacionales al definir, por ejemplo, el número de años que se deben proteger los derechos de propiedad intelectual relacionados con las marcas de fábrica y de comercio y las patentes. En segundo lugar, tanto el Acuerdo MSF como el Acuerdo OTC se aplican a procesos y métodos de producción, lo que supone que las disposiciones de la OMC afectan a medidas internas cuya aplicación posiblemente sólo podrá comprobarse en los lugares en que tiene lugar la producción, en el territorio de los Miembros exportadores. En tercer lugar, dada esta referencia explícita a las normas sobre los DPI, el Acuerdo sobre los ADPIC requiere que algunos Miembros adapten sus instituciones nacionales para cumplir las disposiciones de la OMC.

## c) La función de las políticas nacionales de competencia, medio ambiente y trabajo

### i) Política de competencia

La política de competencia (antitrust) se ocupa del comportamiento de las empresas, concretamente de regular las prácticas contrarias a la competencia, como los cárteles, el abuso de posición dominante y las fusiones contrarias a la competencia. Como se ha indicado anteriormente, en el marco de la Organización Internacional del Comercio, que no llegó a crearse, se prevía el establecimiento de disposiciones sobre política de competencia en un capítulo que no se mantuvo en el GATT. Aunque hoy por hoy no hay en la OMC ningún acuerdo específico equivalente dedicado a la política de competencia, el tema afecta de varias maneras a varios Acuerdos de la OMC y a varios instrumentos relacionados con ellos. En primer lugar, los tres Acuerdos principales del sistema de la OMC – el GATT, el AGCS y el Acuerdo sobre los ADPIC – incluyen procedimientos de consulta y cooperación sobre prácticas contrarias a la competencia.<sup>412</sup> En segundo lugar, cada uno de esos tres Acuerdos incluye también normas amplias sobre no discriminación, transparencia y equidad procesal que pueden referirse, al menos en cierta medida, a las políticas nacionales de competencia que afectan al comercio.<sup>413</sup> En tercer lugar, algunos Acuerdos e instrumentos conexos de la OMC incluyen normas mínimas relativas a determinadas prácticas contrarias a la competencia; tal es el caso, en particular, del AGCS (artículo VIII) y de los compromisos aceptados por un gran número de Miembros de la OMC en lo relativo a los servicios de telecomunicaciones básicas en el “Documento de Referencia” que contiene salvaguardias sobre competencia y principios reguladores del sector. En cuarto lugar, varios Acuerdos de la OMC contienen disposiciones que permiten adoptar medidas correctivas concretas en el caso de que el comportamiento de una empresa afecte desfavorablemente al comercio y/o la competencia. Entre ellos cabe mencionar el Acuerdo Antidumping, el Acuerdo sobre Contratación Pública, de carácter plurilateral, y el Acuerdo sobre los ADPIC.<sup>414</sup> En quinto lugar, el Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC puede aplicarse a medidas atribuibles a los gobiernos y que afecten el comercio que en determinadas situaciones puedan entrañar prácticas contrarias a la competencia.<sup>415</sup> El Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas de las Naciones Unidas (“el Conjunto”), adoptado en 1980, también tiene por objeto garantizar que las prácticas contrarias a la competencia no obstaculicen ni impidan la consecución

<sup>412</sup> Véase, respectivamente, *Disposiciones para la celebración de consultas sobre prácticas comerciales restrictivas*, IBDD S9/29-30 (en relación con el GATT); AGCS, artículo IX; y Acuerdo sobre los ADPIC, artículo 40.

<sup>413</sup> Organización Mundial del Comercio (1997). Para un comentario sobre el tema, véase Ehlermann y Ehring (2002).

<sup>414</sup> Para mayor detalle, véase Organización Mundial del Comercio (1997).

<sup>415</sup> Por ejemplo, cuando no se adhieran a las normas generales de no discriminación señaladas *supra* o a las normas mínimas sobre prácticas contrarias a la competencia incluidas en el AGCS y en el Documento de Referencia. Véase, en este contexto, el informe del Grupo Especial en la diferencia *México - Medidas que afectan a los servicios de telecomunicaciones*, WT/DS204/R, adoptado el 1º de junio de 2004.

de las ventajas que deben derivarse de la reducción de los aranceles y la liberalización de las medidas no arancelarias que afectan al comercio internacional.<sup>416</sup>

La cuestión general del trato dado a la política de competencia en la OMC se planteó en la Conferencia Ministerial de Singapur en diciembre de 1996, en respuesta a una iniciativa de las Comunidades Europeas. Se estableció un Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia con el mandato de examinar las cuestiones planteadas por los Miembros en relación con la interacción de ambas esferas de políticas e identificar las áreas que pudiesen merecer una mayor atención en el marco de la OMC.<sup>417</sup> De conformidad con este mandato, en los primeros dos años de funcionamiento, el Grupo de Trabajo se centró en las cinco siguientes dimensiones específicas de la interacción entre comercio y política de competencia: i) la repercusión de las prácticas anticompetitivas de las empresas y asociaciones en el comercio internacional; ii) el impacto de los monopolios de Estado, los derechos exclusivos y las políticas regulatorias en la competencia y el comercio internacional; iii) la relación entre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y la política de competencia; iv) la relación entre inversión y política de competencia; y, v) la repercusión de la política comercial en la competencia.<sup>418</sup>

El primer punto – la repercusión de las prácticas anticompetitivas en el comercio – es el más interesante en lo tocante al tema que nos ocupa.<sup>419</sup> Al tratar este asunto se prestó una atención especial a la repercusión de los cárteles internacionales (esto es, a la fijación de precios y arreglos similares). Se tomó nota del alcance y los efectos de esos arreglos en un entorno económico cada vez más globalizado. Se ha demostrado que los costos que representan tales cárteles para la economía mundial, sobre todo para los países en desarrollo, ascienden a miles de millones de dólares cada año.<sup>420</sup> Además, se conocen muchos casos de cárteles en todo el mundo en desarrollo, lo cual aumenta sustancialmente los costos a los que deben hacer frente tales países al importar los productos afectados. Teniendo en cuenta que esos cárteles funcionan en muchos mercados, es difícil, si no imposible, que las autoridades nacionales de competencia – sobre todo en los países en desarrollo – puedan poner coto a los eventuales abusos contrarios a la competencia. En los estudios sobre el tema se ha argumentado que una mayor cooperación entre las autoridades nacionales de competencia o el establecimiento de una autoridad supranacional de competencia podrían contribuir a resolver el problema.

También se prestó atención a los cárteles de exportación – esto es, a los acuerdos de fijación de precios que se centran únicamente en los mercados de exportación –. Algunas partes consideraban que tales prácticas dan lugar a efectos de “empobrecimiento del vecino”, ya que su repercusión negativa se hace sentir sobre todo en el país importador, mientras que los cárteles correspondientes de los países exportadores obtienen beneficios. Aunque no representan un ejemplo típico de elusión de compromisos, suele considerarse que las actividades de los cárteles de exportación son contrarias al espíritu de cooperación comercial. Algunos países expresaron en el seno del Grupo de Trabajo su interés en la posibilidad de eliminar las exenciones vigentes para tales arreglos en las legislaciones nacionales de competencia, pero otros cuestionaron que las autoridades nacionales de los países exportadores estuvieran facultadas para actuar contra esos arreglos.<sup>421</sup>

<sup>416</sup> Naciones Unidas, “Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas”, <http://r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/docs/CPSet/cpset.htm>.

<sup>417</sup> Declaración Ministerial de Singapur, párrafo 20.

<sup>418</sup> Véase la «Lista de cuestiones propuestas para su estudio» que figura en el Informe (1988) del Grupo de Trabajo sobre la interacción entre comercio y política de competencia (WT/WGTCP/2, 8 de diciembre de 1998), Anexo 1.

<sup>419</sup> En relación con el tercer punto, cabe señalar que el Acuerdo sobre los ADPIC reconoce expresamente que la política de competencia desempeña un papel importante en la protección frente a los abusos contrarios a la competencia en lo que se refiere a las licencias de propiedad intelectual y otras prácticas.

<sup>420</sup> Para mayor información y para un análisis del tema, véase Levenstein y Suslow (2001), Evenett et al. (2001) y Bhattacharjea (2006).

<sup>421</sup> Teniendo en cuenta que las negociaciones sobre los cárteles de exportación probablemente darían resultados beneficiosos para algunos y perjudiciales para otros, se plantea la cuestión de la vinculación de áreas diferentes, algo que se ha analizado en los estudios económicos. Hoekman y Saggi (2003) investigan la viabilidad de un acuerdo que vinculase determinadas disciplinas antitrust de interés para los países pobres – una prohibición de los cárteles de exportación en los países con ingresos elevados – y compromisos de acceso a los mercados.

En los debates relativos al punto i) indicado anteriormente también se abordó la repercusión en el comercio de los abusos de posición dominante y las restricciones verticales del mercado contrarios a la competencia en los países importadores.<sup>422</sup> Si las leyes nacionales de defensa de la competencia permiten tales prácticas, la entrada real en el mercado de proveedores extranjeros puede verse frustrada.<sup>423</sup> Cabe interpretar que el artículo XXIII del GATT ofrece cierta protección frente a tales prácticas, y de hecho se ha llegado a invocar dicho artículo – aunque sin éxito – en este contexto en la diferencia *Japón - Películas*, tal y como se señala en la Sección C. Sin embargo, al igual que en todos los temas abordados en la presente sección, se plantea la cuestión de si deben negociarse normas específicas para proteger compromisos negociados.

En Doha, los Miembros acordaron negociar los temas relacionados con la competencia después de la siguiente Conferencia Ministerial, sobre la base de una decisión relativa a las modalidades de las negociaciones que debía tomarse en dicha reunión.<sup>424</sup> Sin embargo, en la siguiente Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Cancún (México) en septiembre de 2003, no se alcanzó un consenso sobre un “marco multilateral de política de competencia”. Posteriormente, el Consejo General de la OMC decidió, dentro del denominado “Paquete de Julio” de 2004, que no se emprendiesen más trabajos con vistas a una negociación sobre política de competencia (ni sobre inversión ni transparencia en la contratación pública) en la OMC durante la Ronda de Doha.<sup>425</sup>

La falta de consenso en Cancún sobre el inicio de negociaciones relativas a la política de competencia merece que se reflexione detenidamente. Además de posibles consideraciones tácticas, entre las razones de este rechazo estaba la preocupación por la falta de capacidad negociadora en esta esfera, la impresión que tenían algunas partes de que las propuestas podían ser una intrusión en el “margen de actuación” de los países en desarrollo<sup>426</sup>, y, para algunos, una sensación de que quizá las propuestas no eran lo bastante sólidas para reportar a los países en desarrollo beneficios en forma de cooperación.<sup>427</sup> Otro factor, cuya repercusión en las políticas nacionales de competencia destacó el Grupo de Trabajo, puede haber sido el interés público de la legislación en materia de competencia y la consiguiente desaparición de grupos de presión de productores. Es interesante comparar esta falta de grupos de presión de productores en el caso de la política de competencia con el papel relativamente activo que desempeñaron tales grupos en el caso de otras medidas internas o determinadas medidas en la frontera. También se ha hecho referencia a la dificultad de llegar a un acuerdo sobre normas de competencia sólidas en el marco multilateral de comercio, ya que las negociaciones sobre cuestiones relacionadas con la competencia probablemente se verían afectadas por la evolución de las negociaciones en otros sectores u otros temas.<sup>428</sup> En otras palabras, se consideraba que la vinculación de diversos sectores o cuestiones en las negociaciones añadía una complejidad no deseada a las negociaciones.

Esta decisión en la OMC no ha supuesto el fin de las deliberaciones internacionales sobre política de competencia. El trabajo ha seguido en varios frentes, como la OCDE y la UNCTAD. Además, antes incluso de Cancún se fundó una “Red Internacional para la Competencia”, basada en una propuesta de los

<sup>422</sup> Véase, en general, el Informe (1988) del Grupo de Trabajo sobre la interacción entre comercio y política de competencia (WT/WGTCP/2, 8 de diciembre de 1998), párrafos 81-96.

<sup>423</sup> Véase Hoekman y Saggi (2004).

<sup>424</sup> Declaración Ministerial de Doha, párrafo 23.

<sup>425</sup> WT/L/579, 2 de agosto de 2004.

<sup>426</sup> Margen de actuación que puede utilizarse, por ejemplo, para promover grandes empresas nacionales.

<sup>427</sup> Véase Bhattacharjea (2006). Para algunos, otro motivo de preocupación era el costo financiero directo del establecimiento de un organismo nacional de competencia. Sin embargo, los datos disponibles sugieren que los costos anuales de tales organismos son insignificantes en comparación con los beneficios que pueden derivarse para el tesoro público de simplemente uno o dos éxitos en la lucha contra los cárteles o la manipulación de las licitaciones (Clarke y Evenett 2003).

<sup>428</sup> Klein, J.I. (1996), página 14: “Un debate en el seno de la OMC sobre política de competencia tendría que encontrar un equilibrio entre muchos intereses nacionales, a menudo diferentes, y es posible que las posiciones varíasen en respuesta a compensaciones en otras negociaciones comerciales relacionadas con la agricultura, los servicios, la propiedad intelectual o cualquier otro de los numerosísimos campos que actualmente cubren los Acuerdos de la OMC.”

Estados Unidos. Se trata de una red informal de organismos de defensa de la competencia que está abierta a países tanto desarrollados como en desarrollo. Su objetivo es mejorar la cooperación mundial y aumentar la convergencia a través del diálogo, no elaborar normas o resolver diferencias.<sup>429</sup>

En cualquier caso, no se cuestiona el reconocimiento de la importante interdependencia del comercio y la política de competencia, que es de muy larga data y se ha plasmado en la Carta de La Habana, el Conjunto de las Naciones Unidas y las diferentes disposiciones de la OMC arriba indicadas. La labor del Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia ha servido para reflexionar sobre esa relación. Además, entre los acuerdos regionales de libre comercio o acuerdos similares recientemente concluidos por países desarrollados y en desarrollo cada vez es más común incluir disposiciones relativas a leyes o políticas centradas en las prácticas contrarias a la competencia y/o en la cooperación entre los organismos competentes de los países participantes.<sup>430</sup> La cuestión no es si la política de competencia y la liberalización del comercio pueden vincularse o si se vincularán, sino si las posibles sinergias se incluirán en el marco de la OMC, y en qué medida.

## ii) Medio ambiente

Cuando se estableció el sistema multilateral de comercio tras la Segunda Guerra Mundial, las consecuencias ambientales de la integración económica no eran algo que realmente preocupara a los responsables de elaborar las políticas. Esto puede explicar por qué las referencias explícitas a la protección del medio ambiente en el GATT se limitan básicamente al artículo XX, que establece que, en determinadas circunstancias, las políticas pueden incluir elementos discriminatorios si son necesarios para “proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales” o si se refieren a la “conservación de los recursos naturales agotables ...”

Con el tiempo se fue viendo que era necesario aclarar más la relación entre el comercio y el medio ambiente, y en 1971 se creó a tal fin un Grupo sobre Medidas Ambientales y Comercio Internacional. La primera solicitud para activar dicho Grupo la presentaron, en 1990, los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).<sup>431</sup> El debate sobre el comercio y el medio ambiente se institucionalizó más en la OMC a raíz de la Decisión sobre comercio y medio ambiente adoptada en Marrakech. En dicha Decisión, los Miembros del GATT señalaron que la defensa del sistema multilateral de comercio y la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible debían apoyarse entre sí. Asimismo, señalaron su deseo de coordinar las políticas en la esfera del comercio y el medio ambiente, “y ello sin salirse del ámbito del sistema multilateral de comercio, que se limita a las políticas comerciales y los aspectos de las políticas ambientales relacionados con el comercio que pueden tener efectos comerciales significativos para sus Miembros”. La Decisión de Marrakech también preveía la creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA), que tuvo lugar en enero de 1995.

El Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (el “Acuerdo sobre la OMC”), de 1994, también introdujo nuevos elementos en los textos jurídicos que son pertinentes para el debate sobre el comercio y el medio ambiente. Su preámbulo incluye referencias al objetivo del desarrollo sostenible y a la necesidad de proteger y preservar el medio ambiente. Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay se sugirió que el artículo XX del GATT se modificara y que la protección del medio ambiente se mencionara expresamente como una razón legítima para que, si se daban ciertas condiciones, un Miembro pudiese desviarse de sus obligaciones. Aunque no se alcanzó un

<sup>429</sup> Véase “About the ICN” (<http://www.internationalcompetitionnetwork.org/index.php/en/about-icn>).

<sup>430</sup> Para consultar documentación y un análisis de tales acuerdos, véase Anderson y Evenett (2006) y otras fuentes citadas en dicha publicación.

<sup>431</sup> Dichos países expresaron su preocupación por el hecho de que el enfoque de la formulación de las políticas en materia de medio ambiente variase considerablemente de un país a otro debido a la ubicación geográfica, las condiciones económicas, el grado de desarrollo y los problemas ambientales particulares de cada uno. Los países de la AELC expresaron su preocupación por la posibilidad de que las diferencias políticas resultantes pudiesen dar pie a litigios comerciales, por lo cual deseaban garantizar que el marco de normas del GATT ofreciese una orientación clara a los responsables de elaborar las políticas y que su mecanismo de solución de diferencias no se viese ante problemas que no estaba preparado para resolver. Véase el Anexo 1 de Nordström y Vaughan (1999) para mayor información.

consenso, el artículo XX es pertinente en las diferencias jurídicas que afectan a la compatibilidad de las políticas ambientales con el sistema multilateral de comercio.

El Acuerdo OTC también menciona específicamente la protección del medio ambiente. El párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo hace referencia a la protección del medio ambiente como objetivo legítimo de los reglamentos técnicos.<sup>432</sup> Como hemos señalado anteriormente, el Acuerdo también insta a los Miembros a basar sus reglamentos técnicos en las normas internacionales pertinentes, si bien no menciona ningún organismo internacional de normalización en particular. Cabe destacar el contraste entre el trato dado a las cuestiones ambientales en los textos de la OMC y el enfoque adoptado en el Acuerdo MSF, que es un acuerdo separado que se refiere expresamente a una serie de objetivos de política general -a saber, medidas destinadas a proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o a preservar los vegetales-, mientras que en el caso de la protección del medio ambiente (en sentido amplio) esa especificidad brilla por su ausencia.

Una de las particularidades de la relación entre el comercio y el medio ambiente es la existencia de un gran número de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). En 2005, el registro del PNUMA recogía más de 200 tratados internacionales y otros acuerdos sobre el estado del medio ambiente.<sup>433</sup> Varios de ellos contienen disposiciones dedicadas específicamente al comercio. La Declaración de Doha de 2001 hace referencia a la relación entre los Acuerdos de la OMC y los AMUMA, y en ella se insta a los Miembros a negociar "sobre la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA)" "con miras a potenciar el apoyo mutuo del comercio y el medio ambiente".<sup>434</sup>

Por tanto, lo que actualmente ocurre es que los gobiernos negocian normas ambientales internacionales en diversos foros, por separado de las negociaciones multilaterales sobre la cooperación comercial. Hay cierta coordinación entre la comunidad del comercio y la del medio ambiente, y en las negociaciones de la Ronda de Doha se debaten posibles procedimientos para intercambiar regularmente información entre las secretarías de los AMUMA y los comités correspondientes de la OMC.<sup>435</sup> Sin embargo, las normas ambientales internacionales siguen siendo principalmente competencia de los AMUMA.

Ha habido llamamientos en pro de una mayor cooperación internacional en las cuestiones comerciales y ambientales, por ejemplo condicionando la cooperación comercial a la cooperación en cuestiones ambientales. Los estudios económicos han analizado dos posibles motivos que puede haber tras estas propuestas. Uno de ellos es la necesidad de contar con normas diferentes sobre medidas ambientales en el contexto de la OMC para evitar que se "congelen" las normas o que se produzca una competencia a la baja en la reglamentación a escala nacional.<sup>436</sup> Quienes plantean este argumento creen que los gobiernos se lo pensarán cada vez más a la hora de reforzar sus normas ambientales, e incluso tenderán a hacerlas menos estrictas para seguir siendo competitivos en los mercados mundiales. Los economistas han examinado si esta preocupación está justificada analizando si las normas ambientales tienen efectivamente una repercusión sustantiva en la competitividad. En ese caso, se observarían cambios en la estructura del comercio cuando se modificasen las políticas ambientales. Uno de los primeros estudios sobre los efectos de las normas ambientales en el comercio (Jaffe et al., 1995) llegó a la conclusión de que las normas ambientales aplicadas en los Estados Unidos a las manufacturas no habían afectado a la estructura del comercio internacional. Un estudio más reciente de Copeland y Taylor (2003) constató que las diferencias en las normas sobre la contaminación sí afectan a los flujos comerciales, pero su efecto es mucho menor

<sup>432</sup> Otros "objetivos legítimos" recogidos en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC son los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; y la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal.

<sup>433</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Registro de tratados internacionales y otros acuerdos en la esfera del medio ambiente, Nairobi, 2005.

<sup>434</sup> Párrafo 31 de la Declaración Ministerial de Doha.

<sup>435</sup> Párrafo 31 ii) de la Declaración Ministerial de Doha.

<sup>436</sup> Véase Bagwell y Staiger (2002), Bagwell et al. (2002).

que el efecto de las diferencias en la dotación de factores en las corrientes comerciales.<sup>437</sup> Por tanto, hasta el momento no hay pruebas sólidas de que las normas ambientales tengan efectos significativos en el comercio o de que haya un riesgo grave de competencia a la baja o “congelación” de las normas.

El segundo argumento analizado en los estudios económicos para vincular más estrechamente las negociaciones sobre el comercio y las normas ambientales es que de esa manera las negociaciones sobre cuestiones ambientales tendrían más probabilidades de éxito. Como se ha mencionado anteriormente, vincular ámbitos diferentes en las negociaciones puede permitir a los interlocutores de la negociación intercambiar concesiones entre diferentes ámbitos de políticas. Es posible, por ejemplo, que un país esté dispuesto a aceptar normas ambientales que considere muy costosas para su economía si a cambio obtiene beneficios considerables de las negociaciones comerciales. Conconi y Perroni (2002) han analizado, dentro de un marco teórico, la vinculación entre los temas ambientales y los comerciales en las negociaciones y consideran que, en algunos casos, la vinculación en las negociaciones podría desempeñar un papel positivo, pero que en otros casos puede convertirse en una rémora para la cooperación multilateral en ambas esferas. Sus resultados sugieren que condicionar la cooperación comercial a la cooperación ambiental y viceversa puede ser útil en el caso de los problemas ambientales “pequeños”<sup>438</sup>, pero que es más probable que dicha condicionalidad obstaculice la cooperación en cuestiones ambientales más amplias, como el cambio climático. Abrego et al. (2001) utilizan un modelo de simulación numérica para contabilizar los resultados de las negociaciones en las que se han vinculado el comercio y el medio ambiente. Los resultados indican que hay beneficios comunes cuando se amplían las negociaciones comerciales para abarcar el medio ambiente. Sin embargo, los autores también analizan una tercera hipótesis: la posibilidad de ofrecer pagos en efectivo a los países que temen salir perdiendo en caso de aplicarse normas ambientales internacionales. Consideran que este enfoque permite que los resultados de las negociaciones sean significativamente mejores que si se condiciona la cooperación comercial a la cooperación ambiental.

### iii) Trabajo

La posición oficial de la OMC sobre las normas del trabajo se recoge en la Declaración Ministerial de Singapur de 1996, que establece lo siguiente:

“Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración.”

Esta Declaración, reafirmada en Doha en 2001, pone de relieve la importancia que los Miembros de la OMC conceden a las normas fundamentales del trabajo y deja claro que, para los Miembros, el organismo competente para establecer, abordar y promover dichas normas es la OIT.

En debates anteriores, algunos Miembros de la OMC han expresado claramente su deseo de que este asunto se aborde en mayor profundidad en la OMC, y que incluso se haga una referencia explícita a las normas del trabajo en los Acuerdos. Según argumentan, las normas y disciplinas de la OMC ofrecerían un fuerte incentivo para que los países Miembros mejorasen las condiciones de los lugares de trabajo e impulsasen la “coherencia internacional” – esto es, contribuirían a garantizar que las políticas desarrolladas en diferentes escenarios multilaterales fuesen compatibles y se apoyasen unas a otras –.

<sup>437</sup> Para referencias a estudios empíricos en los que se analiza el efecto de las medidas ambientales en las decisiones relativas a la inversión extranjera directa, véase OMC (2005).

<sup>438</sup> Pequeños en términos de los costos de bienestar que entrañan, en comparación con los costos y beneficios de las políticas comerciales.

Otros Miembros creen que este tema no tiene cabida en el marco de la OMC. En este sentido, algunos países en desarrollo argumentan que la sugerencia de incorporar las cuestiones laborales en la labor de la OMC representa de hecho un intento por parte de los países industrializados de debilitar la ventaja comparativa de los interlocutores comerciales con salarios inferiores, y que podría debilitar su capacidad de mejorar sus normas a través del comercio y el desarrollo económico. Asimismo, temen que las normas propuestas sean demasiado estrictas para ellos, dado su nivel de desarrollo, y sostienen que los esfuerzos por incluir las normas del trabajo en el ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales no son sino una cortina de humo para el proteccionismo. Se aferran a la Declaración de Singapur, según la cual no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular los países en desarrollo de bajos salarios.

De conformidad con la posición decidida en la Conferencia de Singapur, actualmente los consejos y comités de la OMC no están trabajando en el tema del comercio y el trabajo. En consonancia con la Declaración de Singapur, las Secretarías de la OMC y la OIT siguen colaborando e intercambiando información. Esta colaboración incluye la participación de la OMC en reuniones de órganos de la OIT, el intercambio de documentación, la investigación conjunta y la cooperación informal entre las Secretarías de ambas Organizaciones. Por ejemplo, en 2007, ambas Secretarías emprendieron un estudio conjunto sobre la relación entre el comercio y el empleo.<sup>439</sup>

Más allá del debate sobre el comercio y el trabajo entre los Miembros de la OMC, los estudios elaborados por los expertos en el tema plantean algunos aspectos interesantes. Los análisis teóricos y empíricos de la relación entre el comercio y las normas laborales han prestado una atención especial a los argumentos de la competencia a la baja y la “congelación” de las normas. Como en el caso de la bibliografía sobre comercio y medio ambiente, los estudios en cuestión analizan si efectivamente los cambios en las normas laborales afectan a la competitividad y por tanto a los flujos comerciales. Los estudios correspondientes tienden a hacer una distinción entre las normas fundamentales del trabajo y las demás normas laborales.

El concepto de normas fundamentales del trabajo hace referencia a los convenios de la OIT relativos a cuatro áreas, a saber: la libertad sindical y de negociación, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación y la eliminación del trabajo infantil.<sup>440</sup> Maskus (1997) analiza la relación entre las normas fundamentales del trabajo y la política comercial internacional y desarrolla una serie de modelos sencillos para ver si la limitación de las normas fundamentales del trabajo en los sectores de exportación de los países en desarrollo puede mejorar su competitividad en términos de precios en los mercados de exportación. Llega a la conclusión de que el cumplimiento deficiente de las normas fundamentales del trabajo generalmente reduce la competitividad de las exportaciones, en lugar de mejorarla, ya que dichas deficiencias tienen efectos distorsionadores. En otras palabras, aplicar las normas fundamentales del trabajo aumenta la productividad de los trabajadores y reduce sus costos reales, y no al contrario. El autor llega a la conclusión de que, en gran medida, las preocupaciones por la repercusión negativa en los países industrializados de los bajos salarios, el empleo y las normas del trabajo de los países en desarrollo no están justificadas, con una excepción: la explotación del trabajo infantil, que al ampliar la oferta de mano de obra, puede expandir las exportaciones en sectores que necesitan muchos trabajadores.

Los estudios empíricos no son totalmente concluyentes, pero parecen confirmar que los efectos en el comercio son diferentes en lo que se refiere a las normas fundamentales del trabajo relacionadas con el trabajo infantil y las relacionadas con la libertad sindical y de negociación. Los primeros estudios revelaron que no había relación entre las normas laborales en general y el volumen del comercio, pero no utilizaban indicadores fiables de cumplimiento real de esas normas.<sup>441</sup> Más recientemente, Rodrik (1998) llegó a la conclusión de que el tiempo de trabajo y el trabajo infantil contribuyen a aumentar la proporción de las exportaciones intensivas en mano de obra en el conjunto de las exportaciones. Kucera

<sup>439</sup> Véase OIT y OMC (2007).

<sup>440</sup> Inicialmente, la expresión «normas fundamentales del trabajo» hacía referencia a seis convenios de la OIT referidos a los cuatro apartados mencionados *supra*: los convenios N<sup>os</sup> 29, 87, 98, 105, 111 y 138 (véase, por ejemplo, Maskus, 1997). Hoy en día, la expresión se usa para hacer referencia a ocho convenios de la OIT: los seis convenios mencionados, el convenio N<sup>o</sup> 100 y el convenio N<sup>o</sup> 182.

<sup>441</sup> Véase Granger y Siroën (2006) para una visión de conjunto.

y Sarna (2006) encuentran una fuerte relación entre la mayor solidez de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva y un nivel más elevado de exportaciones totales de manufacturas. No ven que haya una relación muy estrecha entre tales derechos y las exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra. Estas conclusiones se ven confirmadas por Neumayer y de Soysa (2006), que utilizan la medida de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva elaborada por Kucera y Sarna (2006) y no encuentran pruebas de que se dé una competencia a la baja en lo que respecta a esos derechos, sino que llegan a la conclusión de que los países más abiertos al comercio registran un menor número de infracciones de esos derechos que los países más cerrados. En su conjunto, las pruebas de estos tres estudios parecen confirmar las conclusiones de Maskus (1997) de que, por lo que respecta a su efecto en el comercio, tiene sentido distinguir entre las normas fundamentales del trabajo relacionadas con el trabajo infantil y las relacionadas con la libertad sindical y de negociación. Mientras que las primeras pueden utilizarse para eludir el acceso a los mercados, desde el punto de vista de la eficiencia no tendría sentido hacerlo en el caso de las demás normas fundamentales del trabajo. Sin embargo, las pruebas empíricas son hasta ahora demasiado escasas para permitir una conclusión firme al respecto.

Las normas laborales también varían de un país industrializado a otro, si bien esas diferencias son más importantes en lo que se refiere a normas que no se consideran fundamentales. En cuanto a las pruebas de que esas diferencias influyan en los flujos comerciales, Van Beers (1998) analiza el efecto de las normas del trabajo en los flujos comerciales entre 18 países de la OCDE. Su medición de las normas laborales se basa en la legislación nacional y va más allá de las denominadas normas fundamentales del trabajo. El autor llega a la conclusión de que las normas laborales influyen en el comercio, lo que confirma que el tipo de normas laborales potencialmente pertinentes en lo que respecta al acceso a los mercados en el contexto de los acuerdos comerciales no se limita necesariamente a las normas fundamentales.<sup>442</sup> Blanchard (2005) sostiene que eficiencia y seguridad se compensan, y por tanto indica que es posible que las normas laborales que tienen por objeto asegurar a los trabajadores frente a adversidades en el terreno profesional afecten al comercio.

También se ha señalado que los acuerdos comerciales deben vincularse explícitamente a las normas laborales por motivos humanitarios, más que por razones relacionadas con el acceso a los mercados como las examinadas en los párrafos precedentes. Brown (2001) estudia las publicaciones económicas que analizan si las sanciones comerciales ayudan a quienes son objeto de la atención humanitaria y llega a la conclusión de que es fácil que las sanciones comerciales impuestas a países con malas prácticas laborales perjudiquen a los propios trabajadores a los que se intenta beneficiar.

#### d) Conclusiones y desafíos futuros

Desde que se creó el sistema multilateral de comercio ha habido llamamientos a favor del establecimiento de disciplinas más explícitas sobre determinados tipos de medidas internas. En esta sección hemos analizado varias esferas de políticas que han sido objeto de debate o negociación en el contexto del GATT o la OMC. El resultado de esos debates o negociaciones ha variado de manera significativa de una esfera a otra. Se han dedicado acuerdos separados a algunas medidas internas, como las medidas sanitarias y fitosanitarias y los derechos de propiedad intelectual. Otras medidas, como las centradas en la protección del medio ambiente, no se rigen por acuerdos separados, pero se recogen expresamente en los textos jurídicos. Y aun hay otras medidas internas que no aparecen mencionadas en los textos jurídicos, a pesar de lo cual pueden someterse al mecanismo de solución de diferencias si un Miembro considera conveniente presentar una reclamación de conformidad con los artículos III, XX o XXIII del GATT. Hay ejemplos de "normas" mínimas internacionales establecidas por la OMC, como en el caso de los ADPIC, y ejemplos de textos jurídicos que se remiten a normas internacionales establecidas por otros organismos internacionales, como el Codex Alimentarius en el caso de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

<sup>442</sup> Eso podría explicar por qué también se ha debatido la armonización de las políticas sociales en los acuerdos regionales entre países industrializados, como la Unión Europea. Véase Sapir (1995) para un análisis exhaustivo del tema.

Otros Acuerdos de la OMC no abordados explícitamente en esta sección, como el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios han adoptado enfoques diferentes respecto a la regulación de las medidas internas. Todo esto pone de manifiesto que hay muchas maneras de relacionar explícitamente las disciplinas sobre medidas internas con el marco multilateral de comercio. Sin embargo, ni este análisis ni las propuestas teóricas o empíricas permiten llegar a la conclusión de que un enfoque es mejor que otro.

El análisis que hemos realizado no permite llegar a conclusiones generales sobre si algunas medidas internas merecen un trato diferente de otras desde el punto de vista del bienestar. Tampoco aclara si hay más motivos para incluir en el programa unas medidas internas que otras, o qué forma debería adoptar la cooperación internacional en el plano institucional. Sin embargo, el debate pone de manifiesto una preocupación que ha sido objeto de atención en los estudios económicos, a saber, las posibles consecuencias en términos de distribución de las normas multilaterales en las medidas internas, en particular si suponen una armonización a escala mundial. En general, se espera que la liberalización del comercio mediante la reducción de los aranceles beneficie a todos los interlocutores comerciales participantes, pero no tiene por qué suceder lo mismo en el caso de la armonización multilateral de las políticas.

Por otra parte, las preocupaciones relacionadas con la distribución no pueden servir de excusa para no tener en cuenta los posibles beneficios de la cooperación multilateral en lo que respecta al comercio y las medidas internas. Compensar unos ámbitos con otros y vincularlos puede mejorar el bienestar global; el problema de la distribución quedaría como un desafío que habría que abordar dentro de un conjunto más amplio. De hecho, en todas las esferas abordadas en la presente sección se está dando algún grado de armonización de las políticas a escala internacional, bien sea en instituciones internacionales, en órganos de normalización internacionales especializados o en el contexto de acuerdos internacionales.

La selección de las cuestiones de política nacional debatidas en la presente sección pretendía ser ilustrativa, en parte para abordar la cuestión fundamental de si es posible llegar a algún tipo de entendimiento previo sobre cómo debe configurarse el programa de trabajo de la OMC. En caso de que fuese posible, toda decisión de lo que debe figurar en el programa de trabajo de la OMC se basaría en una serie de criterios aceptados. La complejidad e incertidumbre propias de las cuestiones de políticas abordadas en esta sección hacen pensar que los esfuerzos en esta dirección serían muy complicados. Ya hemos visto en otras partes del presente estudio que los gobiernos pueden tener motivaciones y prioridades muy diferentes en lo que se refiere a la cooperación comercial. Además, si se opta por prefijar el programa de trabajo, habría que ser consciente de la incertidumbre generada de cara al futuro. En resumen, el presente informe no prescribe qué es lo que se debería hacer definiendo el programa de la OMC en un momento en que el sistema multilateral de comercio entra en su séptima década de existencia. Lo mejor que puede hacer es destacar algunas preguntas que podrían hacerse y los asuntos que pueden ser pertinentes cuando los gobiernos aborden el espinoso asunto de qué negociar y qué no.