

CUARTA PARTE:

**TEMAS SELECCIONADOS DE COMERCIO Y POLÍTICA COMERCIAL:
LAS NEGOCIACIONES MULTILATERALES**

Capítulo VIII

LAS ASIMETRÍAS PERMANENTES DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

A. INTRODUCCIÓN

El mundo esperaba que la tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que tuvo lugar en Seattle, Estados Unidos (del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999), marcara el inicio de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Serias diferencias entre las posiciones negociadoras de los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y el grupo de países en desarrollo impidieron que, en los días de la reunión, los países miembros concordaran en un texto de declaración ministerial que definiera la amplitud de la agenda negociadora, las modalidades de la negociación y el calendario respectivo (véase el recuadro VIII.1).

No obstante, el fracaso de la reunión de Seattle no dio por resultado la postergación indefinida de las negociaciones, dado que la creación de la OMC convirtió las negociaciones comerciales multilaterales en un proceso continuo y permanente.¹ En efecto, existe un proceso negociador en marcha, cuya agenda está contenida en los Acuerdos y Decisiones Ministeriales de la Ronda Uruguay y en las Declaraciones emanadas de las reuniones ministeriales anteriores.² En esas reuniones periódicas, los representantes de los países miembros evalúan la instrumentación de los Acuerdos Multilaterales, así como la ejecución del programa de trabajo implícito, con arreglo a un calendario previamente convenido, y analizan,

1 En el Acuerdo de Marrakech (artículos II y III) se establece que la Organización Mundial del Comercio, además de facilitar la aplicación, administración y funcionamiento de los Acuerdos derivados de la Ronda Uruguay, es el foro para las negociaciones entre sus miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales, tanto en cuanto a los temas tratados en el marco de los acuerdos anteriores como para otros asuntos, según las decisiones que emanen de la Conferencia Ministerial (GATT, 1994a, p. 7).

2 La imposibilidad de lograr consenso respecto de todas las materias pertinentes a las negociaciones de la Ronda Uruguay configuró un programa "implícito" en los diferentes Acuerdos, lo que debería permitir avanzar en el proceso de liberalización multilateral sin tener que iniciar rondas formales de negociación (CEPAL, 1996, pp. 148-153).

3 En la primera Conferencia Ministerial, realizada en Singapur en diciembre de 1996, por primera vez se acordó la liberalización de un sector fuera del contexto de una ronda de negociaciones comerciales (Acuerdo sobre Tecnología de la Información) y se crearon nuevos grupos de trabajo, con vistas a negociaciones futuras (CEPAL, 1997a, p. 33). En la segunda Conferencia Ministerial, celebrada en Ginebra entre el 18 y el 20 de mayo de 1998, los ministros reunidos acordaron un programa para lograr la plena instrumentación de los acuerdos existentes y preparar la próxima Conferencia. En la misma reunión, los ministros adoptaron la Declaración sobre el Comercio Electrónico Mundial, y reafirmaron que mantendrían la práctica de no imponer impuestos aduaneros a las transmisiones electrónicas (moratoria), hasta la tercera Conferencia Ministerial. En esta Declaración también se consideró la puesta en práctica de un amplio programa de trabajo para examinar todos los temas relacionados con el comercio y el comercio electrónico mundial.

además, otros temas sobre los cuales exista consenso.³ Los temas previstos para futuras negociaciones abarcan principalmente la profundización de los procesos de reforma del comercio agrícola y de liberalización del comercio de servicios,⁴ además de la revisión del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC), y del Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).^{5 6}

Más allá de la resolución de varios problemas técnicos pendientes, las negociaciones en la OMC enfrentan el gran desafío de conferir un tratamiento más equitativo y coherente a sus dos objetivos fundamentales: la liberalización del comercio y una mejor inserción de los países en desarrollo en la economía global. Por esa razón se esperaba que la nueva ronda de negociaciones se constituyera en una verdadera Ronda del Desarrollo (UNCTAD, 2000b).

Solamente 25 países en desarrollo participaron en las negociaciones de la Ronda Kennedy, 68 en la Ronda Tokio, y 76 en la Ronda Uruguay (OMC, 1999b, p. 5). Brasil, Chile y Cuba fueron los únicos países de América Latina y el Caribe que firmaron el Acuerdo General sobre

Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947, junto con otros ocho países en desarrollo, entre las 23 partes contratantes originales.⁷ En cambio, al terminar la Ronda Uruguay, prácticamente todos los países de la región eran miembros del GATT o estaban en las últimas etapas del proceso de adhesión, lo que les permitió tener voz y voto en las negociaciones.

A diferencia del GATT, que la antecedió, la OMC es un organismo intergubernamental de alcance universal, que contaba con 138 miembros en septiembre de 2000. De ellos, cerca de 100 se autodefinen como países en desarrollo, incluidos 29 países de menor desarrollo relativo, otros 11 son economías en transición, y los 27 restantes pertenecen al grupo de los países industrializados.⁸

Durante el proceso preparatorio de la reunión de Seattle, hasta fines de 1999, se presentó un total de 249 propuestas, de las cuales más del 50% provenía de países en desarrollo (considerando las planteadas en conjunto por países en desarrollo e industrializados). Esas propuestas, que constituían una agenda positiva

4 El Artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura contiene disposiciones sobre negociaciones para continuar el proceso de reducción progresiva del apoyo y protección del sector agrícola que debería iniciarse un año antes del término del período de instrumentación del Acuerdo, es decir, a comienzos de 2000. El Artículo II del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios determina que las excepciones al trato de la nación más favorecida serán sujetas a examen después de cinco años de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo. En el Artículo X se prevé la celebración de negociaciones multilaterales sobre la cuestión de las salvaguardias; en el Artículo XIII se dispone que las reglas pertinentes a las compras gubernamentales en materia de servicios serán objeto de negociaciones multilaterales; el Artículo XV determina que los subsidios a los servicios tendrán que ser objeto de negociaciones futuras (GATT, 1994a).

5 El Artículo 24.2 del Acuerdo sobre los ADPIC prevé el examen de la aplicación de las disposiciones sobre la protección de las indicaciones geográficas; el Artículo 27.3 establece que las disposiciones sobre exclusión de la patentabilidad de plantas y animales, excepto microorganismos, serán revisadas cuatro años después de la entrada en vigor del Acuerdo, y el Artículo 64 dispone un examen sobre solución de diferencias dentro de cinco años a contar de la misma fecha. El Artículo 9 del Acuerdo sobre las MIC dispone que su funcionamiento será examinado por el Consejo del Comercio de Mercancías a más tardar cinco años después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC (GATT, 1994a).

6 Los nuevos temas que se están estudiando en la OMC (comercio y medio ambiente; comercio e inversión; comercio y política de competencia; transparencia de las compras gubernamentales, facilitación del comercio y comercio electrónico), y otros serán objeto de negociación cuando se logre el consenso de todos los miembros de la Organización sobre la conveniencia de crear reglas multilaterales en estas materias.

7 Cerca de la mitad de los 23 signatarios originales del GATT eran países en desarrollo (Brasil, Birmania (Myanmar), Ceilán (Sri Lanka), Chile, China, Cuba, India, Líbano, Pakistán, Rodesia (Zimbabwe) y Siria). Hasta el final de la Ronda Tokio en 1979, solamente ocho países de América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Perú, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay); cinco países del Caribe de lengua inglesa (Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname, Trinidad y Tabago) y Haití eran partes contratantes del GATT. Con excepción de Argentina, que accedió al GATT en 1967, los otros siete países ingresaron entre 1948 y 1951.

8 En la OMC no existe una definición de país en desarrollo, sino que cabe a los países autodefinirse. En cambio, para los países de menor desarrollo relativo, la OMC adopta la designación de las Naciones Unidas. De los 48 países en esta categoría que figuran en la lista de las Naciones Unidas, 29 son miembros de la OMC y otros siete están finalizando el proceso de adhesión (véase "Países en desarrollo en la OMC" en la página *Web* de la OMC [<http://www.wto.org>]).

Recuadro VIII.1

TERCERA CONFERENCIA MINISTERIAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

En la segunda Reunión Ministerial de la OMC (Ginebra, 18 al 20 de mayo de 1998), el Presidente Clinton, en su discurso en la sesión plenaria, sugirió una agenda para las negociaciones multilaterales futuras e invitó a los ministros de comercio presentes a que organizaran la reunión de 1999 en los Estados Unidos. Entre las más de 40 ciudades estadounidenses que se postularon como sede para la tercera Reunión Ministerial, se seleccionó Seattle. El programa de los trabajos preparatorios de dicha reunión, a cargo del Consejo General, fue definido en los 11 párrafos de la Declaración Ministerial de Ginebra.

Durante los trabajos preparatorios, las principales divergencias entre los países en desarrollo y los industrializados se centraron en la disyuntiva entre una agenda que buscara la instrumentación de los acuerdos de Marrakech y el avance de las negociaciones comprendidas en el mandato de Marrakech (Agricultura y Servicios) en contraposición con una agenda que incluyera otros temas, ya fueran aquellos, como comercio y medio ambiente o comercio y cláusulas laborales, comprendidos en el mandato de Marrakech o para los cuales se hubieran creado grupos de trabajo en la reunión de Singapur (Comercio e Inversión, Comercio y Políticas de Competencia y Transparencia en las Compras Gubernamentales), u otros, entre los cuales se incluiría el Comercio

Electrónico (para el cual se creó un grupo de trabajo en la reunión de Ginebra).

Distintos factores contribuyeron al fracaso de la conferencia de Seattle.^a Entre los países con mayores volúmenes de intercambio comercial, la Unión Europea fue el principal proponente de una gran Ronda del Milenio. Así, junto con Japón, insistió en la necesidad de avanzar en las negociaciones en el marco ampliado de una ronda. Por otra parte, el Congreso de los Estados Unidos no aprobó la concesión de poder de negociación de vía rápida, o cualquier otra legislación que estableciera objetivos negociadores. Consecuentemente, los Estados Unidos tuvieron que adaptar su estrategia negociadora a la legislación existente (poder de negociación residual).

Entre la Unión Europea, Estados Unidos y Japón surgieron profundos desacuerdos respecto del proceso de reforma del comercio agrícola; también entre Estados Unidos y Japón acerca de las limitaciones de las reglas multilaterales de antidumping para disciplinar las acciones unilaterales de los países importadores en este campo. El borrador de texto ministerial, que fue llevado a la reunión de Seattle, no tenía el grado de acuerdo necesario como para reducir las áreas de conflicto en tres días de trabajo. La reunión fue suspendida el 3 de diciembre sin que se lograra un texto final de consenso.

Fuente: Página Web de la OMC, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations* (UNCTAD/ITCD/TSB/10), Ginebra, 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.D.8, y página Web del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD).

^a La elección de nuevo Director General de la OMC, dividió la atención de los países miembros que apoyaban a uno u otro de los dos principales candidatos y retrasó considerablemente los trabajos de definición de la agenda negociadora.

de comercio, se concentraron en las siguientes áreas: agricultura, 46 propuestas (18 de los países en desarrollo); servicios, 25 propuestas (14 de los países en desarrollo); productos industriales, 14 propuestas (2 de los países en desarrollo); ADPIC, 15 propuestas (8 de los países en desarrollo), y nuevos temas, 37 propuestas (11 de los países en desarrollo) (UNCTAD, 2000b, p. 13).⁹

Cabe señalar que en la Declaración de Marrakech, los Ministros de Comercio afirmaron que la nueva era de cooperación económica mundial, que se inauguraba con el establecimiento de la OMC, respondía al “deseo generalizado de actuar en un sistema multilateral de comercio más justo y más abierto en beneficio y por el bienestar de los pueblos”. La liberalización del comercio fue así concebida como un medio para lograr que aumentara el bienestar de las naciones, y no puede reducirse a un fin en sí misma. Los Ministros recordaron, además, que “los resultados de las negociaciones comportan disposiciones que confieren un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, con especial atención a la situación particular de los países menos adelantados” (GATT, 1994a, p. iv). En el preámbulo del Acuerdo de Marrakech se reconoce también la

necesidad de realizar “esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico” (GATT, 1994a, p. 6). Esas afirmaciones, sin embargo, se plasmaron en pocas obligaciones vinculantes.

En este capítulo se examinan algunas de las asimetrías que han acompañado la evolución del sistema multilateral de comercio, y que se han visto reforzadas con la normativa emanada de la Ronda Uruguay, a pesar de los esfuerzos de la diplomacia de los países en desarrollo. La próxima sección está dedicada a los desequilibrios presentes en los acuerdos de la Ronda Uruguay, ya sea en términos de la naturaleza de los sectores productivos que abarcan las disciplinas multilaterales, como de las formas específicas de aplicación de esas reglas en los distintos sectores. En la sección siguiente se analizan las dificultades que han enfrentado los países en desarrollo para incluir la dimensión del desarrollo en el sistema de reglas multilaterales. Finalmente, en la última sección se señalan los nuevos desafíos que los grandes cambios en el contexto internacional plantean a los países de la región para las futuras negociaciones.

B. LOS DESEQUILIBRIOS ENTRE DERECHOS Y OBLIGACIONES EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

Tras casi seis años de vigencia de los Acuerdos Multilaterales de Comercio, existe un amplio consenso entre los países miembros acerca de la importancia del buen funcionamiento de la OMC para ordenar las relaciones económicas internacionales. Un orden económico internacional

que se caracterice por la transparencia de procedimientos y el respeto a las normas, reglas y principios pactados es una garantía para todos los países —y principalmente para las economías más vulnerables— contra la arbitrariedad del uso del poder. La OMC, como el GATT, es un sistema de

⁹ Desde la primera Conferencia Ministerial celebrada en Singapur, y apoyándose en la experiencia de los negociadores en la Ronda Uruguay, la Secretaría de la UNCTAD ha señalado la necesidad e impulsado la construcción de una agenda positiva para los países en desarrollo y les ha brindado asistencia para que presentaran propuestas detalladas y técnicamente viables (UNCTAD, 2000b, 1999d, 1997b). También la Secretaría de la CEPAL ha promovido estudios y reuniones de expertos para aportar elementos analíticos que ayuden a los países de la región a formular sus propuestas negociadoras con vistas a mejorar las condiciones de acceso a mercados, así como a recuperar la flexibilidad requerida para el diseño y manejo de sus políticas de transformación productiva (CEPAL, 1998b; 1998d; 1999c).

principios y procedimientos jurídicos, en un marco de relaciones contractuales entre gobiernos, que ha promovido la resolución de conflictos comerciales a través de comportamientos cooperativos mutuamente beneficiosos para los países y, de esta manera, ha impulsado el incremento del comercio en un contexto más estable y predecible. El creciente recurso al mecanismo de solución de diferencias de la OMC por parte de los países en desarrollo, y en particular por los de la región, demuestra su activa participación en la defensa del sistema de normas como un árbitro imparcial de los conflictos comerciales (véase el recuadro VIII.2).

El respaldo de los gobiernos de los países latinoamericanos y caribeños a la OMC no impide que perciban los fuertes desequilibrios en cuanto a costos y beneficios entre los distintos grupos de países, derivados de la instrumentación de sus obligaciones en los Acuerdos. Numerosas evaluaciones académicas de los efectos de la Ronda Uruguay han confirmado esa apreciación y demostrado que aun cuando los países en desarrollo fueron favorecidos por una mayor protección jurídica proporcionada por los Acuerdos, los principales beneficiarios del proceso de liberalización comercial de bienes y servicios siguen siendo los países industrializados.¹⁰

Desde luego, el peso que tienen los países más ricos en la economía y el comercio mundiales sería suficiente para explicar una concentración análoga de las ganancias de bienestar producto de la Ronda Uruguay. Además, los países en desarrollo enfrentan problemas estructurales internos para convertir condiciones potenciales de acceso a mercados en oportunidades comerciales reales. Asociado a esto, la mayor capacidad negociadora de los países industrializados les ha permitido defender sus intereses nacionales con eficacia y

utilizar las negociaciones para modificar principios y disciplinas multilaterales con el propósito de acomodar sus propias políticas e instrumentos de política comercial.

En primer lugar, incorporaron al sistema multilateral de comercio las áreas en las que cuentan con una sólida hegemonía tecnológica, y hacia las cuales se orientan sus economías y sus empresas. En segundo lugar, extendieron las reglas del GATT, que se referían a productos, hasta abarcar derechos de agentes privados (empresas), lo que limitó considerablemente la capacidad de los gobiernos de los países menos industrializados para cambiar conductas de empresas trans-nacionales que operan en sus territorios. En tercer lugar, los países industrializados redujeron los costos de ajuste de sus sectores con uso intensivo de recursos naturales y/o trabajo poco calificado y tecnología madura, mediante la obtención de períodos generosos de transición hacia mercados más abiertos y competitivos.¹¹ Por último, introdujeron distintos grados de flexibilidad para las disciplinas que inciden en las políticas industriales y agrícolas, así como para ciertos tipos de políticas industriales.

De este modo lograron establecer un marco multilateral y acciones ante el mecanismo de solución de controversias de la OMC en áreas en las que anteriormente no existían disciplinas, como la protección de los derechos de propiedad intelectual, el comercio de servicios, y las barreras técnicas, sanitarias y fitosanitarias, entre otras. Aunque no existieran acuerdos específicos sobre la inversión y la protección de la competencia, aseguraron el trato nacional para las empresas en los compromisos del Acuerdo sobre las MIC, en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, y al incluir la presencia comercial en el Acuerdo General

10 Véanse, entre otros, Finger y Schuknecht (1999); François, McDonald y Nordström (1996); Thomas y Whalley (comps.) (1998); UNCTAD/OMC (1996).

Recuadro VIII.2

EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS Y EL ACCESO A LOS MERCADOS

El sistema de solución de diferencias ha sido intensamente utilizado por los países miembros de la OMC para resguardar los derechos de acceso a los mercados de bienes y servicios que han pactado entre sí. El número de reclamaciones sometidas al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) es considerablemente mayor que el de las presentadas en el marco del GATT en períodos similares. En efecto, desde enero de 1995 hasta fines de diciembre de 2000 las solicitudes de consultas, referidas a 168 casos distintos,^a totalizaron 220; de ellas, 167 fueron planteadas por países desarrollados y 53 por países en desarrollo, lo que denota una participación significativa de estos últimos, a pesar de los elevados costos que esto implica.

Del examen de los casos planteados al Órgano de Solución de Controversia hasta agosto de 2000 se infiere que los principales actores, sea en calidad de demandantes o de demandados, han sido los países con flujos de comercio de mayor magnitud. En los cuadros 1 y 3 puede verse que los Estados Unidos fueron objeto de 21% de las quejas (36 casos), y reclamantes en poco más de 32% (55 casos). Contra la Unión Europea, a su vez, se presentaron 36 casos y fue reclamante también en 39. Los países latinoamericanos que han sido objeto de mayor número de quejas son Argentina, Brasil y México, que sumaron, en conjunto, cerca de 24 casos. A su vez, los otros países de la región han utilizado su derecho de queja en alrededor de 24 casos. Cabe señalar, además, que las solicitudes planteadas por los países en desarrollo se referían a problemas derivados del comercio con países tanto desarrollados como en desarrollo. Asimismo, varios casos fueron presentados conjuntamente por países desarrollados y en desarrollo.^b En el cuadro 3 se muestra que las medidas que afectan al comercio de productos agrícolas, las acciones antidumping, las ADPIC, las barreras técnicas, normas sanitarias y fitosanitarias han representado una parte sustancial del total de solicitudes sometidas al Órgano de Solución de Controversias de la OMC (54%).

No obstante, entre las debilidades del funcionamiento del sistema pueden subrayarse los retrasos en la aplicación de las recomendaciones derivados de los procesos de apelación, y la permanente asimetría en cuanto a poder de retorsión entre países industrializados y en desarrollo.^c Se pueden mencionar como ejemplos de casos solucionados en favor de los países latinoamericanos la reclamación contra los Estados Unidos respecto de pautas para gasolina reformulada y convencional, cuya resolución fue favorable a Brasil y Venezuela; la protesta por las restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior y de fibras sintéticas o artificiales presentada contra los Estados Unidos por Costa Rica y fallada en su favor, y el caso contra la Comunidad Europea referido al régimen de importación, venta y distribución de bananos, que involucró a varios países latinoamericanos y caribeños en calidad de demandantes y de terceras partes interesadas, respectivamente.

Las solicitudes no conducen necesariamente a la creación de un grupo especial, dado que un gran número de casos las partes no prosiguen la causa o bien llegan a un acuerdo. Entre las situaciones de este tipo que conciernen a la región se puede mencionar el reclamo de la Unión Europea en contra de los Estados Unidos por la promulgación de la Ley Helms-Burton, que afecta a los países que hacen negocios con Cuba y viola, además, los principios básicos de la OMC. Otro ejemplo de solución mutuamente convenida es el de la queja interpuesta contra Hungría por subvencionar las exportaciones de productos agropecuarios, causa en la cual participaron como reclamantes Argentina y otros países; también el de la protesta contra la Comunidad Europea por la denominación comercial de los moluscos del género pectinidae, con Chile y Perú como reclamantes. En este caso, la suspensión de la medida que había dado origen al reclamo determinó la paralización del proceso, al igual que ocurrió con la investigación antidumping realizada por Venezuela sobre importaciones desde México de tuberías para la industria petrolera.

11 "En efecto, en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay los sectores que tienen un tratamiento más favorable en términos de plazos y disciplinas son sectores que los principales países desarrollados desearon 'proteger', agricultura y textiles y confecciones. Adicionalmente, las áreas en que mayores 'disciplinas' fuertes se lograron son áreas que los benefician especialmente" (Sáez, 1999, p. 154).

Recuadro VIII.2 (continuación)

Para varios países de la región, la experiencia con el Órgano de Solución de Controversias, ya sea en calidad de objeto de reclamo o de reclamante, ha constituido un valioso proceso de aprendizaje, pero también una importante fuente de gastos. Para disminuir los costos, algunos gobiernos han empezado a explorar soluciones cooperativas para

solventar la asesoría legal especializada. Asimismo, han diseñado sistema de monitoreo que les permitan detectar anticipadamente barreras y controversias con sus principales socios comerciales, a fin de preparar con antelación la defensa legal y las acciones necesarias, en coordinación con los empresarios de los sectores pertinentes.

Fuente: Overview fo the State-of-play of WTO disputes, página *Web* de la OMC, y Sebastián Sáez, *Estrategia y negociación en el sistema multilateral de comercio: economía internacional aplicada*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones, 1999.

^a Las solicitudes de consulta se contabilizan por país; los casos, en cambio, pueden involucrar a más de un país, y por eso el número de consultas puede no coincidir con el de casos. Así, por ejemplo, dos países pueden solicitar consultas a otro respecto de un mismo problema.

^b Véase la página *Web* de la OMC [<http://www.wto.org/wto/dispute/bulletin.htm>].

^c Entre las diversas recomendaciones propuestas para mejorar el proceso de solución de controversias en la OMC se incluyen: definir con mayor precisión el periodo de consulta y notificar las soluciones mutuamente acordadas entre los miembros; mejorar los mecanismos de consulta, la operación de los grupos especiales y el órgano de apelación; redefinir el proceso de supervisión de la implementación de las recomendaciones y aumentar la transparencia (Thorsten, 1999).

Cuadro 1

RESUMEN DE LAS SOLICITUDES DE CONSULTA AL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS POR PAÍSES O BLOQUES OBJETO DE RECLAMACIONES

(Enero de 1995-agosto de 2000)^a

País o bloque objeto de la reclamación	Consultas pendientes	Casos resueltos	Casos concluidos	Casos activos	Total	Porcentaje sobre el total
Total	84	44	33	14	175	100.0
Países desarrollados	46	29	21	9	105	60.0
Estados Unidos	16	10	5	5	36	20.6
Unión Europea	20	9	5	2	36	20.6
Canadá	2	...	4	...	6	3.4
Japón	4	4	3	...	11	6.3
Otros desarrollados	4	6	4	2	16	9.1
Países en desarrollo	38	15	12	5	70	40.0
América Latina y el Caribe	26	4	4	4	38	21.7
Argentina	6	2	1	2	11	6.3
Brasil	9	...	2	...	11	6.3
México	2	...	...	...	2	1.1
Otros América Latina y el Caribe	9	2	1	2	14	8.0
Otros en desarrollo	12	11	8	1	32	18.3

Fuente: CEPAL, División de Comercio y Financiamiento para el Desarrollo, sobre la base de "Overview of the State of play of WTO Disputes" (<http://www.wto.org/wto/dispute/bulletin.htm>), 2000.

^a El total incluye todos los casos presentados al Sistema de solución de controversias, sin considerar aquellos que han sido refundidos con otros de igual naturaleza.

Recuadro VIII.2 (conclusión)

Cuadro.2

**RESUMEN DE LAS SOLICITUDES DE CONSULTA AL SISTEMA DE
SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS POR PAÍSES O BLOQUES OBJETO
DE RECLAMACIONES Y RECLAMANTES**

(Enero de 1995-agosto de 2000)

Reclamado / reclamante	Estados Unidos	Unión Europea	Canadá	Japón	América Latina	Otros países en desarrollo	Otros países desarrollados	Total
Total	55	39	13	6	25	21	16	175
Países desarrollados	35	21	11	3	13	11	10	104
Estados Unidos	...	11	5	2	6	5	7	36
Unión Europea	21	...	4	1	5	4	1	36
Canadá	2	1	...	...	2	...	1	6
Japón	4	7	...	...	...	...	...	11
Otros desarrollados	8	2	2	...	...	2	1	15
Países en desarrollo	20	18	2	3	12	10	6	71
América Latina y el Caribe	10	10	1	1	11	4	1	38
Argentina	4	4	...	...	1	1	1	11
Brasil	4	3	1	1	...	2	...	11
México	1	1	...	...	...	...	...	2
Otros América Latina y el Caribe	1	2	...	...	10	1	...	14
Otros en desarrollo	10	8	1	2	1	6	5	33

Fuente: CEPAL, División de Comercio y Financiamiento para el Desarrollo, sobre la base de "Overview of the State of play of WTO Disputes" (<http://www.wto.org/wto/dispute/bulletin.htm>), 2000.

Cuadro VIII.3

**RESUMEN DE LAS SOLICITUDES DE CONSULTA AL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE
CONTROVERSIAS VINCULADAS A LOS ACUERDOS DE LA RONDA URUGUAY**

(Enero de 1995-agosto de 2000)

Acuerdos de la Ronda Uruguay	Consultas pendientes	Casos resueltos	Casos concluidos	Casos activos	Total	Porcentaje sobre el total
Total	84	44	33	14	175	100.0
Subsidios / Dumping	27	5	8	5	40	22.9
Impuestos ^a / Cuotas	9	7	5	2	21	12.0
ADPIC ^b	11	5	2	0	18	10.3
Normas sanitarias y fitosanitarias / Barreras técnicas	6	3	6	2	15	8.6
Textiles	3	6	4	1	13	7.4
Precios mínimos / Licencias	8	2	1	0	11	6.3
MIC ^c /Automóviles	5	0	4	1	9	5.1
Agricultura	2	6	1	0	9	5.1
Servicios	6	1	2	0	9	5.1
Salvaguardias	4	1	0	3	5	2.9
Otros	3	8	0	0	11	6.3

Fuente: CEPAL, División de Comercio y Financiamiento para el Desarrollo, sobre la base de "Overview of the State of play of WTO Disputes" (<http://www.wto.org/wto/dispute/bulletin.htm>), 2000.

sobre el Comercio de Servicios (AGCS). También se introdujeron algunos principios de política de competencia en el Anexo sobre Telecomunicaciones.¹² Asimismo, los países industrializados otorgaron estabilidad jurídica a la liberalización de algunos sectores y modos de prestación de servicios, como en el caso de los servicios financieros, las telecomunicaciones básicas, el comercio electrónico y los productos de tecnología de la información, mientras que ningún resultado concreto se logró en cuanto al libre movimiento de los proveedores de servicios con uso intensivo de trabajo poco calificado (personas naturales) (véase el capítulo X).

Por otra parte, los compromisos asumidos por los países industrializados para la liberalización de los productos que interesan a los países en desarrollo, es decir, de los mercados agrícola, textil y del vestuario, les aseguraron un tiempo considerable para su reestructuración interna. Este período de transición es significativamente mayor que el logrado por los países latinoamericanos y caribeños para introducir los necesarios cambios legislativos, normativos e institucionales que les permitan cumplir sus propias obligaciones en el marco de las nuevas áreas incorporadas en la Ronda Uruguay. En particular, los países en desarrollo aceptaron reducir sus barreras comerciales al mismo tiempo que se comprometían a establecer normas e instituciones, sin que se estimaran correctamente los costos implícitos en la instrumentación de acuerdos como los de estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios, o en la puesta en práctica de una ley de protección de la propiedad intelectual (Finger y Schuler, 1999, p. 4).

A diferencia de las reducciones arancelarias, la instrumentación de las reglas de la OMC en las áreas referidas no es posible si no se tiene en funcionamiento la debida infraestructura

institucional y si no se realiza una inversión significativa en la compra e instalación de equipos, la capacitación de personas y el establecimiento de regímenes jurídicos o mecanismos legales. Aunque en muchos casos los compromisos asumidos se tradujeron en cuerpos legales que fueron aprobados internamente, la capacidad institucional de los países resultó ser insuficiente para su plena instrumentación y aplicación. En resumidas cuentas, la habilidad de las sociedades para proponer, redactar y ejecutar acuerdos en forma efectiva y a un costo razonable es un componente inherente a un desarrollo económico y social avanzado y, por ende, ausente en muchas de las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Para que los compromisos se cumplan en debida forma, estos países deberían contar no sólo con un cuerpo legal coherente y consistente, sino con organizaciones permanentemente dotadas de recursos humanos y físicos adecuados.

Aparte de esto, los antecedentes sobre los compromisos asumidos por los países industrializados en la OMC y las revisiones de sus políticas comerciales indican que la apertura de los sectores de interés exportador para los países de la región no solamente avanza con lentitud, sino que muchas veces va acompañada de la aplicación de medidas que socavan obligaciones anteriores, a lo que se han sumado nuevas formas de proteccionismo (medidas antidumping, limitaciones “voluntarias” a la exportación), que en conjunto determinan que los beneficios de los Acuerdos de la Ronda Uruguay no hayan respondido a las expectativas de los países de la región (véanse los capítulos V y IX).

Hay abundantes ejemplos de las dificultades encontradas para concretar los compromisos sobre acceso a mercados. Uno de ellos es la conversión de las numerosas medidas no arancelarias, que afectan a los productos agrícolas, en sus

12 Véase el párrafo 5 del Anexo sobre Telecomunicaciones del AGCS “Acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y utilización de los mismos” (GATT, 1994a, pp. 377-379).

equivalentes *ad valorem* (arancelización) en el proceso de integración de la agricultura a las disciplinas del comercio. Algunos de los 38 países que efectuaron la arancelización lograron niveles de protección más elevados, con aranceles equivalentes superiores a 300%. Además, los productos agrícolas son gravados con aranceles distintos de los *ad valorem* (específicos, estacionales, variables, otros), lo que les proporciona una protección adicional, a su vez menos transparente (véase el capítulo IX).¹³ Por otra parte, para el cumplimiento de las obligaciones sobre reducción de aranceles se acordó que los países seleccionaran los productos que serían objeto de esa medida. En general, eligieron los productos más sensibles para las reducciones de menor magnitud (15%) e impusieron cortes proporcionalmente elevados a los aranceles más bajos, aumentando así el grado de dispersión arancelaria (Shirotori, 2000, pp. 127-128).

En otros aspectos del Acuerdo sobre la Agricultura, las negociaciones dejaron vacíos legales que impidieron la plena instrumentación de las disposiciones acordadas. Para mejorar las oportunidades de acceso a mercados, los negociadores habían logrado la inclusión de contingentes arancelarios que garantizarían un nivel mínimo de importación (3% del consumo interno en el período escogido como año base) con aranceles más bajos. Cada país miembro debería definir

cuotas para los niveles actuales y mínimos de importaciones.¹⁴ Sin embargo, en las notificaciones de los 37 países importadores que presentaron compromisos sobre contingentes arancelarios en sus listas nacionales, se indicó que entre 1995 y 1999 no se había utilizado casi 40% de las cuotas, debido a la manera en que se habían manejado los contingentes arancelarios (OMC, 2000b, parte B; OMC, 2000c).¹⁵ Los países notifican periódicamente la utilización de los contingentes arancelarios, pero si ésta es baja a causa de una administración discriminatoria, aunque sea una derogación de derechos, ello no permite al país afectado accionar el mecanismo de solución de controversias de la OMC.¹⁶

Asimismo, en el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) se dispone la “integración” de este sector a las reglas del GATT al final del período de transición de 10 años, y la eliminación paulatina del régimen de restricciones cuantitativas establecido en el Acuerdo Multifibras.¹⁷ El proceso de integración gradual comprende la eliminación de los contingentes, en cuatro etapas a lo largo de 10 años, por una parte, y por la otra, la ampliación de los contingentes de los productos restringidos, a una tasa de crecimiento fija, en el curso del mismo período.

Cada miembro de la OMC debe reducir una proporción fija de los contingentes con respecto al volumen total de las importaciones realizadas en el año base de 1990. El resultado de la primera etapa,

13 Según un estudio de la UNCTAD, el uso de aranceles distintos de los *ad valorem* otorgaría una protección *ad valorem* equivalente superior a 100% (Shirotori, 2000, p. 129).

14 El acceso actual se refiere al volumen de importaciones, en el período base, que exceda el acceso mínimo.

15 Incluye nueve países de América Latina (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá), y Barbados (OMC, 2000b, p. 4).

16 En el informe de la Secretaría de la OMC se mostró que existía una fuerte correlación positiva entre la tasa de utilización del contingente arancelario y la práctica de una administración no discriminatoria, que permitiera la importación de los productos en el territorio del miembro en cantidades indefinidas bajo los aranceles dentro del contingente o a niveles inferiores (OMC, 2000c).

17 El Acuerdo Multifibras (1974-1994) administraba un conjunto de cuotas de productos textiles que eran negociadas bilateralmente entre los países importadores y exportadores.

que empezó el 1° de enero de 1995, para cada país miembro, fue la integración de 16% de las importaciones de los productos abarcados en 1990. La segunda etapa terminó el 1° de enero de 1998, con la integración de un 17% adicional; así, las importaciones que deberán estar protegidas solamente por aranceles totalizan un 33%. La tercera etapa concluirá el 1° de enero de 2002, cuando 51% de los productos quedarán sometidos a las disciplinas del comercio. El 49% restante deberá ser integrado en el “primer día del 121° mes de vigencia del Acuerdo sobre la OMC, cuando el sector de los textiles y el vestido quedará integrado en el GATT de 1994 al haberse eliminado todas las restricciones aplicadas al amparo del presente Acuerdo” (GATT, 1994a, p. 92). Las disposiciones del ATV también contienen salvaguardias de transición, medidas que apuntan a proteger a los miembros contra cualquier aumento brusco y perjudicial de las importaciones en el transcurso del período considerado.¹⁸

Al igual que en el caso de la agricultura, la apertura de los mercados de textiles y del vestido como resultado de la instrumentación del ATV, ha dejado mucho que desear. Los productos integrados en la primera etapa por los grandes importadores (Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y Noruega) se seleccionaron entre los menos sensibles, sin que se introdujera una reducción proporcional de las restricciones cuantitativas. En la segunda etapa, aunque los países importadores hayan incluido productos antes sujetos a restricciones cuantitativas, éstos no son significativos para las exportaciones de los países en desarrollo (Tang, 2000, p. 210). En los primeros cinco años, los grandes importadores también aplicaron un gran número de salvaguardias de transición (véase el capítulo IX). Dos de estos casos fueron llevados, con éxito, al órgano de solución de controversia por países en desarrollo (Costa Rica e India).

En cambio, los países industrializados fortalecieron la seguridad jurídica para el acceso de sus productos y empresas a los mercados de los demás países mediante la definición de disciplinas en materia de competencia desleal que son particularmente desproporcionadas, ya sea por el tratamiento desigual que reciben los subsidios industriales y agrícolas, o por la consideración de los distintos tipos de subsidios industriales y sus efectos sobre el comercio.

En virtud del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se somete a disciplina la utilización de los subsidios industriales y se reglamentan las medidas que los países pueden adoptar para contrarrestar sus efectos. En él se dispone que un país puede recurrir al procedimiento de solución de diferencias de la OMC para lograr la supresión de los efectos desfavorables de los subsidios sobre su comercio, o bien iniciar su propia investigación y aplicar finalmente derechos especiales (llamados derechos compensatorios) a las importaciones subvencionadas cuando se concluya que causan un perjuicio a los productos nacionales (OMC, 1998a, p. 30). En el Acuerdo se establecieron disciplinas más rigurosas para la investigación en materia de derechos compensatorios, y principalmente de la prueba de daño, y se perfeccionaron las disposiciones referentes a la transparencia de los procesos y la defensa de los intereses de todos los involucrados (Parte V del Acuerdo) (Maciel, 1994, p. 262).

Es verdad que las implicaciones fiscales de los subsidios y las distorsiones que introducen en las relaciones comerciales justifican los esfuerzos colectivos por reducir sus efectos adversos sobre el comercio internacional. Existe consenso, asimismo, con respecto a que la regulación de las subvenciones es un buen ejemplo de los conflictos

18 Según el Artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, para usar salvaguardias el miembro debe notificar de ello al Órgano de Supervisión de los Textiles después de la entrada en vigor del acuerdo sobre la OMC. Véase Kouzmine (1997).

latentes entre la operación de reglas multilaterales y la acción del Estado regulador, es decir, entre el ejercicio de la soberanía nacional y la necesidad de buscar el establecimiento de condiciones equitativas para la comunidad internacional como un todo. Las reglas multilaterales favorecen una mayor neutralidad del sistema de incentivos en cada país. Sin embargo, el trato discriminatorio que se ha dado a distintos tipos de subsidios induce a cuestionar nuevamente la manera en que se distribuyen los costos para ajustar las estructuras productivas de los distintos países a las nuevas reglas.

Los subsidios a la exportación se consideran “subvenciones prohibidas” para los productos industriales, pero son permitidos para los productos agrícolas, siempre que estén incluidos en las listas nacionales de compromisos, sujetos a su vez a ciertas metas de reducción.¹⁹ Más aún, las subvenciones a la producción agrícola fueron denominadas “medidas de ayuda interna” en el Acuerdo sobre la Agricultura y definidas como subvenciones no recurribles.²⁰ En general, en el caso de los productos industriales se aprobaron disciplinas menos rígidas para los subsidios a la investigación y el desarrollo tecnológico, la adaptación de instalaciones existentes a nuevas leyes o reglamentos de protección del medio ambiente, y la asistencia a regiones desfavorecidas; estos últimos son más utilizados por los países industrializados, aunque también puedan serlo por los en desarrollo. Están

prohibidas las subvenciones específicas, así como aquellas cuya concesión esté subordinada al logro de determinados objetivos de exportación o al empleo de productos nacionales en vez de importados.²¹ La última prohibición apunta claramente en contra de los instrumentos de apoyo a la sustitución de importaciones en los países en desarrollo.

Como señala Sajjanhar (2000, p. 257-258), el Acuerdo sobre Subvenciones introdujo dos cambios importantes en el tratamiento internacional de éstas, en relación tanto con las disciplinas establecidas en el Código sobre Subvenciones negociado durante la Ronda Uruguay como con las disposiciones de la legislación estadounidense al respecto: i) en los Códigos de la Ronda Tokio, sólo se prohibían los subsidios a la exportación. El Acuerdo se aleja asimismo de la legislación de los Estados Unidos, dado que según el Artículo 3, párrafo 1, se permite que un subsidio sea penalizado con medidas compensatorias, independientemente del hecho que sea *de jure* o *de facto* específico, si las subvenciones están supeditadas a los resultados de exportación o al uso de productos nacionales con preferencia a los importados;²² ii) las disposiciones del Artículo 3 son extensivas a los países en desarrollo, mientras que en el Código de la Ronda Tokio se permitía que éstos mantuvieran subsidios a la exportación.²³

19 Tomando los promedios de 1986-1990 como nivel de base, los países industrializados se comprometieron a reducir el valor de las subvenciones a la exportación en un 36% a lo largo de un período de seis años a partir de 1995. También acordaron disminuir la proporción de exportaciones subvencionadas en un 21% en seis años (OMC, 1998a, p. 19). Entre los 25 países que incluyeron compromisos sobre reducción de subsidios a las exportaciones agrícolas figuran seis de la región: Brasil, Colombia, México, Panamá, Uruguay y Venezuela (OMC, 2000d).

20 Artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura (GATT, 1994a, p. 54). Véase CEPAL (1995, pp. 18-20), para la descripción de las medidas de asistencia consideradas no recurribles.

21 “A reserva de lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura, las siguientes subvenciones, en el sentido del artículo 1, se considerarán prohibidas: (a) las subvenciones supeditadas *de jure* o *de facto*, a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones, con inclusión de las citadas a título de ejemplo en el anexo I; (b) las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones” (Artículo 3, “Prohibición”, párrafo 1 (GATT, 1994a, 1994, p. 277)).

22 La definición de subsidio omite una disposición que diga que cualquiera práctica de gobierno que no se encuadre en uno de los cuatro criterios enunciados no puede ser considerada un subsidio para los propósitos del Acuerdo (Sajjanhar, 2000, p. 262).

Además, en el Acuerdo sobre Subvenciones se prohíbe a los países introducir subsidios que exijan comprar insumos locales como una forma de promover el crecimiento y la diversificación de su capacidad industrial y económica.²⁴ Este precepto se suma así a los del Acuerdo sobre las MIC, según el cual ningún miembro aplicará medida alguna en materia de inversión relacionada con el comercio que sea incompatible con los Artículo III o XI del GATT de 1994, es decir, que vulnere el trato nacional o la prohibición de restricciones cuantitativas. Los ejemplos de medidas inconsistentes con el MIC incluyen las exigencias referidas a insumos nacionales, al desempeño exportador o a ambos.

Es importante destacar que el artículo III del GATT de 1947 se refiere a la obligación de no otorgar a los productos importados (después de pasar por los procedimientos aduaneros y otros de frontera), un trato inferior al que gozan los productos de origen nacional.²⁵ El principio del trato nacional tiene por objetivo impedir que se deroguen concesiones arancelarias mediante la imposición de impuestos discriminatorios, una vez que los bienes ingresan al territorio nacional. Fuera

del contexto del GATT, la obligación del trato nacional se aplicaba a varias actividades, incluidos el acceso a defensa jurídica por personas extranjeras y el derecho de establecimiento de empresas. A lo largo de la evolución del sistema multilateral de comercio ha existido una nítida tendencia a extender a empresas e inversiones de capital los principios de no discriminación entre nacionales y extranjeros, lo que ha impuesto condiciones más restrictivas al diseño de políticas destinadas a favorecer a las empresas nacionales en materia de acceso a crédito o a exigir ciertos tipos de conductas a las empresas transnacionales.²⁶

En líneas generales, los países industrializados fueron capaces de definir con anticipación sus objetivos negociadores y de crear reglas multilaterales precisas que los ayudaran tanto a expandir los mercados en que son competitivos como a moderar los costos de ajuste de sus sectores menos competitivos. Los gobiernos de los países en desarrollo han tenido menos éxito en la consecución de sus objetivos negociadores, entre otras razones, por la falta de consenso sobre las medidas de comercio esenciales para sus programas de desarrollo, que

23 En el Código de la Ronda Tokio se reconocía formalmente que los subsidios eran “una parte integral de los programas de desarrollo de los países en desarrollo” (Parte III, artículo 14, del Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General, de 1979). Sin embargo, para que estos países no sufrieran la imposición de derechos compensatorios deberían comprometerse a reducir o a eliminar el subsidio cuando su uso fuera inconsistente con las necesidades de desarrollo e incompatible con su competitividad internacional. A raíz de esta cláusula, pocos países en desarrollo suscribieron el Código sobre subsidios de la Ronda Tokio (Laird, 1999a, p. 77).

24 En el artículo 27 del Acuerdo se exime a los países de menor desarrollo relativo de la prohibición de otorgar subvenciones condicionadas al desempeño de las exportaciones (artículo 27.2(a)). También se exime a los países en desarrollo durante cinco años, y a los de menor desarrollo relativo durante ocho años, de la prohibición de otorgar subvenciones condicionadas al empleo de componentes nacionales (artículo 27.3) Sin embargo, el párrafo 4 del mismo artículo determina que los países en desarrollo no deberán aumentar el nivel de sus subvenciones a la exportación, y que “las eliminarán en un plazo más breve que el previsto en el presente párrafo cuando la utilización de dichas subvenciones a la exportación no esté en consonancia con sus necesidades de desarrollo...”. El Artículo 27 contiene asimismo algunas cláusulas *de minimis*, que se refieren a la relación entre las subvenciones concedidas y el valor del producto, que no debe exceder 2%, y a la proporción entre el volumen de las importaciones subvencionadas y las importaciones totales del producto similar en el país importador, que no debe ser superior a 4%, desde que “la suma de las importaciones procedentes de países en desarrollo Miembros (cuya proporción individual de las importaciones totales represente menos del 4 por ciento constituyan en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto similar en el Miembro importador.”(GATT, 1994a, pp. 312-313).

25 Jackson (1989, p. 189, nota 2) menciona que en contratos de los siglos XII y XIII se incluían cláusulas de trato nacional.

26 Hubo varios casos, aun en el GATT, que condujeron a la definición de interpretaciones legales importantes y a la expansión del trato nacional a otras actividades. Jackson (1989, pp. 190-192) menciona, entre otros: un reclamo interpuesto en 1958 por el Reino Unido en contra de Italia por conceder préstamos más favorables a agricultores que compraran tractores nacionales; otro de los Estados Unidos contra Canadá, en 1984, por exigir en su legislación sobre inversión extranjera (*Foreign Investment Review Act*) una proporción de insumos locales (contenido nacional) en el valor agregado nacional de empresas extranjeras establecidas en territorio canadiense; y una protesta de Canadá contra la legislación de los Estados Unidos (sección 337).

deberían reflejarse en los principios y reglas del sistema multilateral de comercio. Aun así, la inclusión del comercio agrícola²⁷ y de los textiles y el vestido en la normativa internacional de comercio, así como el perfeccionamiento de las disposiciones

referentes a salvaguardias, fueron logros importantes de la diplomacia comercial de los países en desarrollo, y particularmente de los gobiernos de la región.²⁸

C. LA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO EN EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

El contexto de las negociaciones de la Ronda Uruguay fue particularmente adverso para los gobiernos de América Latina. La preparación de esta Ronda marcó un importante punto de inflexión en su capacidad negociadora, porque la reunión ministerial del GATT de 1982, en la que algunos países industrializados declararon su intención de profundizar el proceso de liberalización iniciado en la Ronda Tokio, tuvo lugar pocos meses antes del anuncio de la insolvencia financiera de México, que hizo caer a los demás países latinoamericanos y caribeños en una aguda crisis de liquidez.²⁹ Los problemas institucionales que enfrentaron los Estados nacionales, sumados a una baja capacitación técnica, contribuyeron a que estos países mantuvieran una agenda tradicional de acceso a los mercados y una posición negociadora defensiva en relación con los nuevos temas.

Impulsados por factores internos, pero también presionados por los programas de reforma estructural

promovidos por los organismos financieros multilaterales, los países de América Latina iniciaron el proceso de liberalización unilateral de sus economías en el comercio de bienes.³⁰ Al final de la Ronda habían consolidado la casi totalidad de sus estructuras arancelarias y renunciado a sus reivindicaciones de una mayor autonomía para diseñar y ejecutar políticas de inversión y diversificación productiva.³¹ Las disposiciones sobre trato especial y más diferenciado en los Acuerdos de la Ronda Uruguay se limitaron principalmente a la concesión de algunos plazos más largos para el cumplimiento de los compromisos adquiridos, a algunas cláusulas de *minimis* y a medidas de asistencia técnica.³² Hasta cierto punto se volvió al inicio de las actividades del GATT, cuando se consideraba que la expansión del comercio, a partir de su liberalización, debería ser suficiente para promover el crecimiento y el desarrollo de todas las partes contratantes.

27 El Embajador Ruben Ricupero describió las acciones emprendidas por un pequeño grupo de países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay), en 1988 en Montreal y en 1990 en Bruselas, para asegurar resultados mínimamente satisfactorios en la negociación agrícola (Ricupero, 1994).

28 Para lograr la incorporación del comercio agrícola al GATT, los países en desarrollo fueron obligados a aceptar todos los acuerdos de la Ronda como un único paquete ("*single undertaking*"). Se ofrecían solamente dos opciones: firmar el Acta de Marrakech y todos los Acuerdos incluidos en los anexos, o quedar fuera de la OMC (véase UNCTAD, 1999c, recuadro 2, p. 21). El Acuerdo sobre la Agricultura es parte de los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías, que a su vez están integrados al Acuerdo de Marrakech, por el que se establece la OMC. Entre los Acuerdos Multilaterales se incluye el GATT de 1994, que comprende todas las disposiciones del GATT de 1947. En el Artículo II, párrafo 2 del Acuerdo de Marrakech se dispone que: "Los acuerdos y los instrumentos jurídicos conexos incluidos en los anexos 1, 2 y 3 (denominados en adelante 'Acuerdos Comerciales Multilaterales') forman parte integrante del presente Acuerdo y son vinculantes para todos sus Miembros" (GATT 1994a, p. 7).

29 Véanse Abreu (1993); Jara (1993), Tussie (1993b) y UNCTAD (1994) sobre la capacidad y las posiciones negociadoras de los países deudores.

30 Véase en Krueger y Rajapatirana (1999) una revisión de la política del Banco Mundial para promover reformas comerciales.

31 Varios países (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela, entre otros), consolidaron sus aranceles antes del final de la Ronda Uruguay, como parte de los compromisos exigidos para su adhesión al GATT (Jara, 1993, p. 17). Las obligaciones del "Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en materia de balanza de pagos" toma mucho más restrictivo el uso de medidas cuantitativas fundado en problemas de balanza de pagos (GATT, 1994a). En 1995, el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos de la OMC no aceptó los argumentos de Brasil para imponer restricciones arancelarias a fin de controlar problemas de corto plazo de balanza de pagos (OMC, 1995a).

En este contexto resulta apropiado recordar que en los primeros años del GATT, entre 1948 y 1955, los países en desarrollo participaron en los trabajos con los mismos derechos y obligaciones que los demás signatarios. Todas las reglas jurídicas se imponían a los Estados de manera uniforme, bajo el principio de la igualdad soberana. La idea que orientaba el GATT era que la expansión del comercio induciría el crecimiento de todas las economías participantes, una vez que se removieran los obstáculos al libre juego de las fuerzas del mercado en el plano mundial. Los cambios se dieron gracias a los esfuerzos de economistas, pensadores y políticos por “inventar” el concepto de desarrollo económico, que se transfirieron también al ámbito del derecho económico internacional. Los juristas empezaron a admitir que, al igual que en el plano interno, el principio de condiciones iguales para situaciones económicas y sociales profundamente desiguales contribuía, en efecto, a aumentar las desigualdades. Durante un período, el derecho económico internacional pasó a conceptualizarse como un derecho compensador, que debía proteger a los estados más débiles en contra de los más fuertes concediendo más derechos a los primeros y más obligaciones a los segundos.³³

Apoyados en esa noción de acciones afirmativas internacionales para el desarrollo, los gobiernos

latinoamericanos buscaron introducir y operacionalizar la dimensión del desarrollo en los foros multilaterales. Empero, es necesario señalar que la estructura de concesiones del GATT fue la principal causa de la falta de interés de los países en desarrollo en constituirse en partes contratantes. El desconocimiento histórico ha contribuido a la difusión de una versión distorsionada de la participación de los países en desarrollo en el GATT, según la cual los gobiernos de estos países sólo buscaron una situación privilegiada que les permitiera obtener beneficios sin costos y derechos sin obligaciones.³⁴ En realidad, dos conjuntos de factores excluyeron a los países en desarrollo de un papel activo en el GATT: primero, los sistémicos, es decir, la forma en que operaba el GATT; y segundo, las políticas activas de los países industrializados para mantener el apoyo interno de sus poblaciones al proceso de apertura de sus economías.³⁵

Cabe señalar que el modelo de reducciones arancelarias recíprocas del GATT estaba orientado hacia negociaciones entre países de dimensiones económicas equivalentes. Esto significa que no era adecuado para tratativas entre un conjunto heterogéneo de economías,³⁶ ya que el sistema en sí condenaba a los países de menor desarrollo a una posición de polizones por tres motivos: i) no eran exportadores importantes de los productos que

32 Según la OMC, los Acuerdos de la Ronda Uruguay contienen 97 disposiciones de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, que pueden clasificarse en seis categorías: i) disposiciones con vistas a aumentar las oportunidades de comercio; ii) disposiciones que requieren que los miembros de la OMC resguarden los intereses de los países en desarrollo miembros de la OMC; iii) flexibilidad para el cumplimiento de las obligaciones; y iv) períodos de transición; v) asistencia técnica; vi) disposiciones relacionadas con medidas para asistir a los países de menor desarrollo relativo (véase la página *Web* de la OMC).

33 Carreau, Juillard y Flory (1980, p. 28) citan a Lacordaire: “Entre el débil y el fuerte, es la libertad que oprime y la ley la que libera.”

34 Michalopoulos (2000, p. 5) propone que “A lo largo de todo ese período (1950-1990), los países en desarrollo procuraron enfatizar el carácter único de sus problemas y desafíos de desarrollo y la necesidad de ser tratados diferentemente y más favorablemente en el GATT, en parte que se les permitiera que no liberalizaran su propio comercio y en parte por la extensión de acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados.” De la misma manera, Krueger (1998, p. 1) afirma que “Hasta la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, los países en desarrollo eran generalmente observadores. Ellos se beneficiaban de todas las reducciones de barreras comerciales que eran negociadas entre los países desarrollados, como ‘polizones’ (*free riders*), en cuanto simultáneamente, argumentaban por, y recibían de alguna forma, un trato especial y diferenciado, ya sea a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), como por la automaticidad con la cual la excepción de la balanza de pagos era utilizada para permitir que ellos emplearan restricciones cuantitativas y otras medidas proteccionistas.”

35 Raúl Prebisch, como Secretario General de la UNCTAD, se refirió en 1964 a las reglas y principios de la Carta de Habana, que habían sido parcialmente incorporados en el GATT, como “el viejo orden”. Las políticas activas de los países industrializados para mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones agrarias constituían “el nuevo orden” (UNCTAD, 1964, pp. 7-8).

36 El sistema de concesiones recíprocas empezaba siempre por negociaciones bilaterales entre un país y su mayor proveedor del producto en el cual el primer país estuviera dispuesto a ofrecer una rebaja arancelaria.

intercambiaban los países industrializados; ii) los productos básicos no tenían dificultades para acceder a los mercados de los países industrializados, y iii) una vez decididas las concesiones entre los mayores proveedores, éstas eran extendidas (multilateralizadas) a los demás miembros.³⁷

Como contrapartida, desde el comienzo los costos del ajuste a la liberalización de la posguerra, básicamente entre países industrializados, se transfirieron rápidamente a los países en desarrollo. Las primeras seis rondas de negociaciones favorecieron la especialización intraindustrial entre las economías industrializadas, mientras que los temas que exigirían ajustes internos, como la liberalización de los productos agrícolas o de los textiles y el vestido, fueron removidos de la agenda y de las reglas multilaterales de comercio. Como lo expresó Tussie (1993a, p. 170): “Gracias a la especialización intraindustrial se superaban algunos de los aspectos más dolorosos del ajuste a los cambiantes patrones del comercio internacional. En lugar de que se contrajera la producción y emigraran las industrias a otros países, el cambio pudo manejarse dentro de la empresa o, por lo menos, dentro de la industria. Ninguno de los países participantes en la especialización intraindustrial debió renunciar a la producción o dejar que el control de la producción se le saliera de las manos.

De este modo, en 1958, después de una década de funcionamiento del GATT, un panel de expertos

industrializados a las importaciones de los países en desarrollo eran las principales responsables de los problemas comerciales de éstos.³⁸ Sobre la base del Informe Haberler, se creó en el GATT el Comité III, con vistas a identificar las medidas comerciales que restringían las exportaciones de los países menos desarrollados y a iniciar un programa de expansión comercial mediante la reducción de tales barreras, pero éstas no registraron disminuciones significativas.³⁹ En 1963, después de cinco años de operación del Comité III sin progresos apreciables, los países en desarrollo lograron que se aprobara una resolución en el GATT. En ella se exigía un Programa de Acción que contemplara el congelamiento de todos los nuevos aranceles y barreras no arancelarias, la eliminación de todos los impuestos sobre productos primarios tropicales y sobre los bienes producidos en los países en desarrollo, así como la adopción de un calendario para la reducción y eliminación de los aranceles que gravaban productos semiprosesados y procesados. En general, estos países no exigían nada más que la pura aplicación del Acuerdo General y una mayor coherencia entre la política de los grandes países y su discurso en pro de la liberalización del comercio (Dam, 1970, pp. 234-235). Sin embargo, al principiar la Ronda Uruguay, tres décadas más tarde, los países industrializados continuaban utilizando la mayor parte de las barreras identificadas por el Comité III.⁴⁰

En 1964 tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que dio origen a la UNCTAD, y en noviembre del

concluyó que las barreras impuestas por los países

mismo año se aprobó la Parte IV del GATT,

37 El proceso de inclusión de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio tiene una larga historia, que por falta de espacio no se puede analizar en esta sección. En Dam (1970); Gibbs (1999); Michalopoulos (2000); OMC (1999b); Tussie (1993a); Tussie y Glover (comps.) (1993); y Winham (1986) pueden encontrarse análisis de la experiencia de los países en desarrollo en el GATT.

38 Integraban el panel Gottfried Haberler, James Meade, Jan Tinbergen y Roberto Campos.

39 Artículos XXXVI a XXXVIII del GATT.

titulada Comercio y Desarrollo,⁴⁰ que constituía el marco legal para las labores del Comité de Comercio y Desarrollo. Estas actividades se mantuvieron, sin embargo, en el ámbito meramente simbólico. Más tarde, en 1968, los mismos países lograron el establecimiento del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), bajo los auspicios de la UNCTAD. El SGP fue establecido en forma voluntaria por los países industrializados y las preferencias no se consolidaron en el GATT (Michalopoulos, 2000, p. 7). Posteriormente, durante las negociaciones de la Ronda Tokio, en la década de 1970, las acciones de un grupo coordinado de países en desarrollo, en las que se destacaron los diplomáticos latinoamericanos, lograron que se incluyera la llamada Cláusula de Habilitación, que otorgó al trato diferencial y más favorable por parte de los países industrializados una base jurídica más sólida. No obstante, como los compromisos se mantuvieron fuera del sistema de consolidación del GATT, las concesiones podían ser retiradas unilateralmente, sin derecho a acciones de represalia comercial.⁴¹

En retrospectiva, a lo largo de la historia del GATT es evidente que los gobiernos de los países industrializados no se resistieron a acceder a las demandas de los países en desarrollo para obtener un trato preferencial, mientras esto no les exigiera más que una cierta permisividad hacia regímenes comerciales más cerrados, particularmente a bienes y no a capitales o empresas transnacionales. Sin embargo, como el acceso preferencial para los países en desarrollo no se convertía en obligaciones contractuales que les garantizaran un acceso más seguro y estable a los mercados de los países

industrializados gradualmente se restaba importancia a la búsqueda de un trato especial y más diferenciado como una estrategia que efectivamente los favoreciera.

No obstante, a la par con el progresivo reconocimiento de las especificidades del desarrollo por la comunidad internacional, otros factores ganaron fuerza e impulsaron el sistema multilateral en distinta dirección. Por una parte, la reducción arancelaria dio más visibilidad a los impactos de las políticas comerciales e industriales activas de los diferentes países; por otra, la necesidad de incidir sobre esas medidas no arancelarias fue gradualmente eliminando la tolerancia a la diversidad de políticas nacionales, que había sido un elemento central en el consenso internacional que creó y mantuvo el sistema multilateral de comercio. A esto se añadieron las crisis de crecimiento y transformación de los países industrializados, que mermaron el apoyo a acciones afirmativas en favor de los países en desarrollo, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo.

En los Estados Unidos, los cambios en el discurso sobre políticas comerciales se hicieron evidentes: las demandas de un comercio “más libre”, como un principio organizador de la política económica externa, fueron sustituidas por las de un comercio “más justo o equitativo” (*fair trade*), aun durante la Ronda Tokio (Winham, 1986). Asimismo, la anterior reciprocidad basada en concesiones agregadas empezó a reemplazarse por una aspiración a un acceso efectivo a los mercados (Low, 1993). Desde luego, los conceptos de comercio justo son más subjetivos y de difícil medición;

40 Srinivasan (1996) comenta que algunos elementos de este programa de acción todavía figuraban en la agenda negociadora de los países en desarrollo en 1982, 20 años después de la reunión ministerial del GATT.

41 La Cláusula de Habilitación, que se denomina “Decisión sobre el Trato Diferencial y Más Favorable y Participación más Amplia de los Países en Desarrollo”, se constituyó en la base legal del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC).

además, el objetivo de un comercio más libre requería la eliminación de las barreras impuestas por los gobiernos en sus fronteras, mientras que la búsqueda de un comercio “equitativo” legitima una activa acción gubernamental para cambiar unilateralmente las legislaciones de otros países, como lo atestigua la legislación comercial de los Estados Unidos desde la Ley Comercial de 1974 (véase el capítulo V).

Por último, a lo largo de las crisis financieras, institucionales y de agotamiento de un patrón de industrialización que había sido aplicado homogéneamente a situaciones de desarrollo heterogéneas, fue disminuyendo el consenso entre los países de la región respecto del tipo de estrategia comercial que sería más adecuado a los objetivos del desarrollo. Al mismo tiempo, la crisis fiscal que afectó a la región –como una de las secuelas de la absorción de las deudas privadas por el sector público–, precedió a las reglas multilaterales en la eliminación de incentivos fiscales para la diversificación de la producción y la exportación.

De esta manera, parte importante de los ajustes de los sectores público y privado al nuevo contexto de comercio e inversión, producto de la Ronda Uruguay, ocurrió antes de que los Acuerdos multilaterales estuvieran en plena vigencia. Esto significa que en la reducción del uso de los créditos y exenciones fiscales como instrumentos de política industrial, las reformas macroeconómicas tuvieron más peso que los Acuerdos firmados. Tampoco existen evidencias de que los países latinoamericanos tengan la intención y estén en condiciones de volver a utilizar los instrumentos tradicionales de intervención en los mercados de bienes y servicios, empleados anteriormente con distintos grados de éxito en cada país. En efecto, la mayor parte de América Latina y el Caribe ha reorganizado sus programas de apoyo a la exportación con vistas a elevar la efectividad y la eficiencia (CEPAL, 1999a, pp. 91-99).

En este sentido, hoy, como en el pasado, la inclusión de la dimensión del desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales no se reduce a obtener un trato especial y diferenciado, aunque se justifique demandar períodos de transición y ajuste más acordes con las necesidades de los países en desarrollo para establecer las legislaciones y crear las instituciones que permitan ejecutar los cambios legales requeridos por la instrumentación de los acuerdos. En efecto, la década de apertura comercial, reformas macroeconómicas y amplia libertad de los movimientos del capital, en el contexto de la globalización, ha replanteado a la región la necesidad de coordinar los recursos nacionales mediante políticas públicas que promuevan la inversión productiva, la transferencia de tecnología y las actividades nacionales intensivas en investigación y desarrollo, con el propósito de insertar sus economías en los segmentos más dinámicos del comercio mundial. Aunque no se sugiera una forma única de integrarse a la economía internacional, ni una sola manera de combinar los esfuerzos conjuntos de los sectores privado y público, no es posible descartar estrategias y políticas activas de desarrollo productivo como elementos centrales para facilitar el relevo dinámico de actividades productivas (CEPAL, 2000c).

Los gobiernos de los países de la región buscan que se les reconozca la legitimidad del uso de un conjunto de instrumentos de política con el fin de mejorar su inserción en la economía global. En el lenguaje de los negociadores de Ginebra, desean que se les reconozca el derecho a mantener su espacio para diseñar y ejercer políticas de inversión y transformación productiva que sean armónicas con el mercado y contribuyan al crecimiento del comercio internacional. Como resultado, según el Gobierno de Venezuela, los intereses negociadores de los países de América Latina se agruparían en torno de dos conjuntos de temas asociados, pero

distintos en su naturaleza: por una parte, los atinentes al acceso a mercados, que son estáticos, puesto que se refieren a mercados para una estructura productiva y exportadora determinada; y por la otra, los temas del “espacio para políticas”, que consideran el uso de instrumentos de política con vistas a diversificar los patrones del comercio de los países a fin de insertarse en los segmentos dinámicos de la economía globalizada.⁴²

Es fundamental, por lo tanto, que la dimensión del desarrollo se manifieste como un compromiso

real de la comunidad internacional con la creación de un entorno propicio al proceso de desarrollo económico y social, así como al fomento de estructuras productivas más dinámicas. Las condiciones actuales son más favorables para que, en el ámbito de la OMC, las reglas multilaterales aseguren estabilidad jurídica al acceso a los mercados de los bienes y servicios que producen los países de la región, pero también les ofrecen una oportunidad de diversificar su estructura exportadora y disminuir la vulnerabilidad externa de sus economías.

D. LA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO EN LAS NUEVAS NEGOCIACIONES

Las negociaciones en el ámbito de la OMC se están llevando a cabo en un contexto internacional que difiere en muchos aspectos de aquel en que se enmarcaron las negociaciones de la Ronda Uruguay. Algunos de estos cambios favorecen a los países de América Latina y el Caribe, mientras que otros deben ser analizados estratégicamente. Primero, las condiciones en que se encuentran las economías de los países de la región son menos críticas que en el período 1985-1994. A pesar de la inestabilidad del crecimiento económico, la frecuencia de las crisis financieras y la deuda social pendiente, la región enfrenta el complejo proceso de integración en una economía a la vez globalizada y regionalizada, con logros no despreciables en diversos frentes económicos, sociales y políticos (CEPAL, 2000c). Aunque América Latina encara serios problemas de cohesión social, la mayoría de los gobiernos está hoy en mejores condiciones institucionales que en los años ochenta para articular los intereses de los diversos grupos sociales en una verdadera agenda de temas nacionales.

En segundo lugar, en la actualidad existen foros negociadores superpuestos en los planos bilateral, plurilateral y hemisférico, estrechamente relacionados entre sí, en los que se abordan simultáneamente reglas y disciplinas sobre los mismos temas para los cuales ya se elaboraron reglas multilaterales o se está en vías de hacerlo. Debido en gran parte a una evaluación negativa de las oportunidades de comercio derivadas de los acuerdos de la Ronda Uruguay, las iniciativas de integración subregional, regional y hemisférica se vieron reforzadas, de lo que puede resultar un aumento de la capacidad negociadora de la región en los foros multilaterales (véase el capítulo VI).

Finalmente, otro elemento que distingue los dos períodos es un sentimiento de rechazo, detectado en los países tanto en desarrollo como industrializados, ante las fuerzas socialmente disgregadoras de la liberalización del comercio de bienes y servicios, cuando ésta se convierte en un fin en sí misma.⁴³ La sociedad civil

42 En una propuesta del Gobierno de Venezuela se sugirió que varios temas tratados en Acuerdos como los sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC), aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), así como los vacíos existentes en las disciplinas de competencia comprenden instrumentos de política que deberían configurar un marco multilateral sobre inversiones. Este marco sería más amplio que un Acuerdo multilateral sobre protección de inversiones extranjeras (“Espacio de las políticas de desarrollo en las negociaciones del Milenio”, Ginebra, 22 de diciembre de 1998).

organizada ha señalado la necesidad de corregir los impactos desestabilizadores de la globalización con vistas a que sus beneficios se extiendan a un mayor número de personas y naciones.

En los últimos años se ha publicado una gran cantidad de libros y artículos en que se analizan los factores determinantes de las tensiones generadas por la globalización, los conflictos derivados de las asimetrías entre el tratamiento del capital y del trabajo en la apertura de los mercados, y la creación de mercados “globales”. Algunos autores alertan indicando que la economía mundial debe enfrentar el desafío de compatibilizar la integración económica internacional con la integración social dentro de las naciones y entre ellas (Rodrik, 1997). Asimismo, se ha manifestado que la ampliación de la brecha entre países industrializados y en desarrollo, así como entre grupos con distintos niveles de ingresos dentro de los mismos países, resta legitimidad a un modelo de crecimiento que excluye de los beneficios de la globalización a grandes segmentos de la sociedad y a grupos de países (UNCTAD, 1999b).⁴⁴

Otros analistas consideran que el cambio en sí de la naturaleza de la agenda comercial a partir de la Ronda Tokio, y la progresiva transformación de las negociaciones arancelarias de beneficios recíprocos en negociaciones acerca de reglas, políticas y legislaciones, que suponen una difícil evaluación de costos y beneficios y se inmiscuyen cada vez más en

las normas e instituciones internas de los países, pueden explicar algunas de las tensiones asociadas a la liberalización global. Resaltan el hecho de que la arquitectura económica de la posguerra fue exitosa precisamente porque estaba basada en la garantía de que las reglas internacionales preservarían el espacio para la autonomía nacional (Agosin y Tussie, 1993; Ruggie, 1982).⁴⁵ Ese compromiso tácito permitía que los objetivos de la política nacional y de la cooperación internacional se sumasen para preservar y expandir la liberalización económica.

Las crecientes demandas en pro de una mayor convergencia entre políticas, instituciones y legislaciones rompen el equilibrio entre el espacio nacional y la cooperación internacional, generando desconfianza y hostilidad en la sociedad civil de los países más avanzados con respecto al sistema regulatorio externo. Como señala Ostry (1999, p. 6), la característica común a varios temas de la agenda comercial (barreras técnicas, sanitarias y fitosanitarias, comercio de servicios, políticas de defensa de la competencia, medidas antidumping, subsidios, aspectos de la inversión relacionados con el comercio y protección de derechos de propiedad intelectual) es que todos ellos inciden en la infraestructura institucional de las economías nacionales.

En el contexto de las preocupaciones de las sociedades de los países avanzados, los países latinoamericanos, como los demás del mundo en

43 En un artículo para el *Financial Times*, Robert Reich se refirió a una encuesta realizada a principios de 1999, según la cual 58% de los estadounidenses decía estar de acuerdo con la afirmación de que el comercio externo era “malo para la economía de los Estados Unidos porque las importaciones baratas incidían negativamente sobre los salarios”. Sólo un 32% concordó con la afirmación de que el comercio era “bueno para la economía de los Estados Unidos porque creaba demanda externa, crecimiento económico y empleos”. El autor mostraba su sorpresa ante ese sentimiento anticomercio en un período de expansión sin precedentes de la economía de los Estados Unidos, con la tasa de desempleo más baja de los últimos 30 años. Según Reich, “Si el libre comercio inspira una antipatía tan fuerte en un período de expansión económica, ¿qué podrá ocurrir cuando la economía empiece a contraerse, cómo será inevitable?” (“Trading insecurities” en *Financial Times*, 20 de mayo de 1999, p. 14).

44 Un prolífico segmento de la literatura sobre globalización se ha centrado en la comparación entre la actual ola de integración de los mercados y la que se registró entre 1820 y 1914. En los estudios se destacan las tensiones no resueltas del liberalismo victoriano que condujeron a las grandes crisis mundiales entre 1914 y 1945, lo que a su vez plantea interrogantes sobre la capacidad de la cooperación económica internacional para responder a las presiones impuestas por la globalización actual (véanse varios documentos preparados para la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas en la página Web <http://www.nber.org>).

45 El término “liberalismo legitimado” (*embedded liberalism*) fue creado por Ruggie (1982), en un destacado trabajo sobre el tema del multilateralismo, para explicar el éxito en los Estados Unidos del orden económico internacional de la posguerra. Según este autor, el régimen comercial del GATT fue exitoso porque las condiciones históricas permitieron que los Estados Unidos asociaran su poder político con un propósito social legítimo: las políticas de empleo e inversión. El liberalismo de posguerra estaba así “encajado” en políticas nacionales y era legitimado por ellas.

desarrollo, se encuentran en una posición particularmente desventajosa debido a la magnitud de la deuda social que han acumulado, la debilidad de sus instituciones económicas, jurídicas y sociales, en sí misma asociada a su condición de países en vías de desarrollo, y la fragilidad de su aparato estatal, producto de los programas de austeridad fiscal ejecutados, entre otros factores. En última instancia, corren el riesgo de que los países industrializados les impongan más condiciones para acceder a los mercados de bienes, servicios y capitales. En este caso, las sociedades de las economías avanzadas les proponen una paradoja de difícil solución, dado que para darles acceso a sus mercados exigen a los países en desarrollo establecer previamente instituciones legales sofisticadas y efectivas, mantener sistemas adecuados de protección de los derechos de propiedad y, especialmente, de la propiedad intelectual, sin olvidar el medio ambiente, mejorar las condiciones laborales en su territorio, y aumentar la transparencia de las compras gubernamentales y la gobernabilidad en general. Así, para acceder a los mercados de los países industrializados y expandir su comercio, los países en desarrollo tienen que terminar primero con las causas y síntomas de su bajo nivel de desarrollo. Esto significa por reducción al absurdo, que el aumento de la participación de los países en desarrollo en el comercio queda supeditado a que previamente solucionen su condición de subdesarrollo.

Evidentemente, los gobiernos y las sociedades latinoamericanas y caribeñas desean los más elevados estándares normativos e institucionales para sus países, sin desconocer que su instauración requiere tiempo, además de recursos humanos, técnicos y financieros de los que no disponen. La experiencia de la integración europea desde sus inicios, la incorporación de España, Grecia y Portugal a la Comunidad Europea, y la reciente unión de la República Democrática Alemana con la República Federal de Alemania, demuestran que la convergencia de patrones normativos e institucionales entre países y regiones tiene un costo elevado, que solamente la acción solidaria y redistributiva puede cubrir.

La comunidad internacional debe enfrentar el desafío de corregir el impacto socialmente desestabilizador de la globalización y reconocer las demandas legítimas en cuanto a derecho al trabajo y protección del medio ambiente, sin que se interpongan nuevos obstáculos a una integración más equilibrada de los países en desarrollo, y de los de América Latina y el Caribe, a los mercados mundiales. A su vez, los gobiernos de la región deben sumar su voz a la de los demás países en desarrollo para corregir las asimetrías del actual sistema de reglas multilaterales de manera que éste favorezca el proceso de desarrollo. La tarea más importante para la OMC es integrar la dimensión del desarrollo sostenible en un sistema de reglas multilaterales vinculantes.