

INTRODUCCIÓN

Seis decenios de cooperación comercial: ¿qué hemos aprendido?

*Antonio M.^a Ávila Álvarez**
*Miguel Ángel Díaz Mier***

En la vida de los seres humanos existen una serie de fechas a las que la costumbre ha dado un significado especial. Baste recordar los cincuentenarios, las bodas de plata, etcétera, que constituyen momentos importantes para el recuerdo y la reflexión. Hasta hace bien poco en la vida humana el cumplir sesenta años tenía claramente un valor significativo. Pensamos por ejemplo en las contribuciones a la literatura española de trabajos como las memorias de un sesentón de Alcalá Galiano, etcétera. Pensamos que las consideraciones que siguen pueden incluirse en esta búsqueda de significado de las efemérides.

¿Podríamos trazar un cierto paralelismo entre las fechas indicadas y la evolución de las instituciones creadas por los hombres a lo largo de su historia?. Al respecto, no parece muy difícil realizar algunas comparaciones elementales sin entrar en reflexiones filosóficas sobre la mayor o menor fugacidad de las construcciones humanas. Cuando menos nos parece resulta posible realizar análisis sobre esas instituciones en fechas tan significativas como sin duda son los sesenta años transcurridos desde la creación de la institución reguladora del comercio internacional. Para quien ha seguido tan de cerca la evolución del comercio internacional desde una pluralidad de perspectivas como ha sido *Información Comercial Española* —así lo testimonian los más de ochocientos números registrados desde su creación— conmemorar los sesenta años transcurridos desde que en 1948 un reducido número de países pusieron en marcha el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) constituye una de esas ocasiones especiales señaladas.

No resulta ocioso indicar la gran cantidad de enfoques que permite la conmemoración de esa fecha. Precisamente en este número el lector encontrará motivos para comprobarlo. En esta línea hemos de recordar que la valoración de las circunstancias del nacimiento del Acuerdo General, su evolución más o menos azarosa hasta llegar a la creación de una Organización Mundial del Comercio (OMC), la valoración de sus resultados directos e indirectos, su papel en la historia de las relaciones económicas

* Profesor Comercio Exterior. Universidad Autónoma de Madrid.

** Profesor titular de la Universidad de Alcalá de Henares.

internacionales y un amplio etcétera, se han estudiado desde una pluralidad de posiciones que permiten señalar como una primera característica a subrayar que se trata de un tema que no ha pasado de forma indiferente en los ámbitos académicos y políticos, pero que sobre todo tiene gran interés por sus repercusiones en la vida diaria de millones de personas. Entre los enfoques posibles para abordarlo hemos elegido los que pretenden proporcionar críticas constructivas.

Así, en la preparación de este número hemos pretendido recoger, en la medida más amplia posible, una muestra representativa de la pluralidad de aspectos enunciados. Ahora bien, aunque evidentemente no se pueden incluir todos los temas pasados, presentes y futuros de la agenda del sistema para justificar nuestra selección, antes de entrar en la presentación de cada uno de los trabajos incluidos en el número hemos considerado de interés proporcionar algunos conceptos y elementos previos de análisis que pretenden contribuir a situarlos en contexto.

1. Aspectos generales iniciales

El estudio de las relaciones comerciales entre las naciones en los tres últimos siglos ha sido objeto de una multitud de análisis realizados por una amplísima relación de autores. También en la misma línea encontramos exámenes de las circunstancias que contribuyeron a la creación del llamado orden económico internacional de la post-guerra, especialmente plasmado en las conocidas instituciones internacionales del sistema de Bretton Woods. Una muestra significativa de ello se encuentra en las bibliografías de muchos trabajos incluidos en este número. Ahora bien, desde el punto de vista de una introducción general al sistema con el que los países han buscado una regulación del comercio internacional, parece adecuado que realicemos una síntesis de la que se ha calificado como «filosofía base» existente en la década de los años 1940 y que mantiene buena parte de su vigencia.

Ha de destacarse así, en primer lugar, la idea y objetivo de que los consumidores de todo el mundo (o en términos más políticos, las poblaciones) habrían de conseguir un mayor bienestar en aquellas situaciones que les permitiesen un mejor acceso a los recursos productivos de todo el mundo, el cual sería facilitado por medio de un intercambio más libre y lo más amplio posible de los mismos. Como consecuencia inmediata, la remoción de las barreras a los intercambios debería constituir objetivo de todos los gobiernos. Ha de subrayarse, además, que los intercambios en la década de los años 1940 se centraban básicamente en productos, desde materias primas a productos elaborados con la tecnología de la época. Aunque el comercio entre actores de diferentes naciones exige tomar en cuenta cuestiones relacionadas con el transporte, la logística, la financiación, etcétera, no parece que entonces tuviesen un significado cuantitativo de la importancia que han adquirido más tarde. Parece claro que la relación con las tecnologías, así como la existencia de dotaciones diferentes de recursos en los distintos países, habrían de reflejarse inmediata y lógicamente en una plurali-

dad de situaciones iniciales. Pero en aquel entonces no se planteaban como prioritarias acciones correctoras de las desigualdades existentes como tampoco de aspectos concretos de los llamados «invisibles» o intangibles.

Ahora bien, subrayado el criterio anterior, en orden a conseguir una regulación de los intercambios internacionales, el criterio de elección se encomendaría al mercado. De ahí que no participasen en el sistema países que tenían otros métodos para resolver las cuestiones de asignación de recursos. Pero, en todo caso, de acuerdo con ese criterio, habrían de desalentarse las acciones públicas que permitiesen la creación de barreras directas o indirectas a la libertad de comercio, si bien no quedaban prohibidas taxativamente sino que las mismas habrían de tener lugar solamente en circunstancias bien determinadas. Pero, lógicamente, en la medida en que otros legítimos objetivos económicos y sociales de los países pudieran afectar a las relaciones comerciales y a los intereses comerciales de otros países distintos habrían de establecerse aquellas formas de regulación que redujesen al mínimo los posibles perjuicios causados por aquellos. En definitiva, una mejor ordenación de las políticas comerciales propias de cada país habría de contribuir a la previsibilidad necesaria para la realización de operaciones comerciales por parte de los agentes económicos intervinientes en el mercado. En la práctica, ello habría de traducirse en que los principios y normas que hubieran de guiar al comercio internacional habrían de plasmarse en compromisos internacionales con fuerza legal operativa. Como más adelante se mostrará, precisamente la preocupación por conseguir una mayor importancia de lo jurídico con aplicación real en el sistema ha sido una constante a lo largo de su historia.

En esta línea y dada la realidad presente en los años 1940, como era la existencia de diferentes sistemas de protección comercial, se indicaba en el Acuerdo General que la misma debería ser realizada básicamente por medio de derechos arancelarios. Estos, en efecto, eran considerados como barreras visibles que, además, por la posibilidad de su cuantificación resultaban susceptibles de permitir, a través de negociaciones colectivas, reducciones o compromisos para su no elevación. Naturalmente, no cabía olvidar la existencia de otros sistemas de protección (las llamadas medidas no arancelarias) que, eso sí, habrían de utilizarse conforme a reglas pactadas. Incluso para algunas de ellas, como los contingentes o cuotas, se establecía en el Acuerdo General la prohibición de su utilización.

Arancelarias o de otro tipo, las barreras comerciales habrían de llevarse a la práctica por parte de los países que las estableciesen de manera no discriminatoria. Este principio se materializaría por medio de las conocidas cláusulas de igualdad de trato (trato igual de los productos nacionales y los importados respecto a cargas y normas reguladoras) y de nación más favorecida (toda ventaja comercial concedida por un país a otro u otros habría de extenderse sin condiciones a los demás suministradores).

Para conseguir, a lo largo del tiempo y partiendo de una situación inicial de elevados derechos arancelarios (promedios mundiales en torno al 25-30 por 100 de valores

nominales), en la gran mayoría de los países participantes la reducción de estos derechos arancelarios y la regulación de los no arancelarios, se llevaría a cabo mediante una serie de rondas de negociaciones comerciales. Estas deberían realizarse de forma que se consiguiera una situación de equilibrio de ventajas mutuas entre los intervinientes. Además, en ese orden, en el caso de que por la acción de una Parte en el GATT se rompiera dicho equilibrio habría de buscarse su reparación. Cuando esto no se consiguiera por medio de consultas, el equilibrio podría restablecerse descargando al país perjudicado de algunas de sus obligaciones. Se encuentra en este elemento el fundamento del sistema de solución de diferencias, que es considerado en la actualidad como de importancia capital en la OMC.

Otra situación que se encontraba en el mundo comercial de los años 1940 era la existencia de preferencias comerciales, especialmente las derivadas del colonialismo. Algunos importantes participantes (lógicamente los países que no tenían imperios coloniales) pensaban que una reducción progresiva de las mismas y, en último extremo, su eliminación, constituía un objetivo a alcanzar con el Acuerdo. Hoy, la cuestión de las preferencias se relaciona de forma muy directa con las situaciones denominadas de «regionalismo comercial», sobre las que más adelante realizaremos algunas consideraciones.

Como una especie de cierre de los aspectos anteriores, el Acuerdo General de 1947-1948 insistía en el uso, lo más amplio posible, de los procedimientos de consulta y cooperación. No cabe olvidar a este respecto que el sistema establecido en Bretton Woods y el GATT (hoy la OMC) como instrumento asociado al mismo, ha sido calificado como el principal ejemplo de cooperación económica internacional conocido a lo largo de la historia de la humanidad, aunque se planteen discusiones sobre las formas en que hayan de entenderse las formas de cooperación. Muy pocos años después surgirían cuestiones relativas a la posibilidad de disminuir las diferencias económicas entre países en razón de su participación en el comercio, cuestión que, subrayamos, no aparecía inicialmente como prioritaria.

2. Evolución

Ha de señalarse que los principios anteriormente señalados que pueden definirse como los elementos constitutivos básicos del GATT, con una amplia serie de adaptaciones y de nuevas formulaciones, siguen constituyendo el armazón básico de la Organización Mundial del Comercio creada en 1994. La principal diferencia entre el GATT y la OMC estriba en que ésta ha extendido sus competencias a campos no previstos en 1948 como el comercio de servicios o los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Pasemos ahora a una descripción elemental de algunos referentes históricos y su valoración.

Una de las principales características que en la actualidad llaman la atención al realizar un estudio sobre el sistema GATT-OMC, transcurridos 60 años desde su crea-

ción, es la sofisticación creciente de los instrumentos que pueden emplearse para ello. No es de extrañar, puesto que también este período ha sido testigo de avances importantes en el desarrollo de las principales ciencias sociales que se utilizan en el análisis. Al respecto, en un interesantísimo trabajo incluido en el informe anual de la OMC dedicado al comercio mundial en el año 2007 encontramos aportaciones realizadas por un conjunto pluridisciplinar de expertos relacionados de forma más o menos directa con la Secretaría de la Organización. En él se pasa revista a la evolución en el período de algunas disciplinas cuyos análisis y técnicas se han podido aplicar a la mejor definición y evaluación del sistema multilateral de comercio. No olvidemos que esta definición genérica se ha aplicado tanto al GATT como a la OMC.

Ha de destacarse que en el análisis académico del sistema podemos encontrar una amplísima nómina de trabajos relacionados especialmente con las teorías de las relaciones internacionales y de modo significativo las económicas, con los saberes históricos, con la teoría económica y con el derecho, especialmente el internacional económico, todos ellos saberes que, como antes hemos indicado, han experimentado notables aportaciones en los 60 años transcurridos. En su aplicación al sistema GATT-OMC presentan un objetivo común: la búsqueda de explicaciones a la cooperación comercial. Y como un desafío para el futuro inmediato, cabe indicar que en este orden el estudio citado de la OMC destaca que aún no se ha encontrado una sola teoría capaz de hacerlo con independencia de otras aportaciones.

Precisamente como ejemplo significativo conviene resaltar las notables diferencias en el número y la situación de los textos dedicados al estudio del sistema. Así, respecto al primer GATT en la literatura especializada se encuentran importantes obras de carácter histórico que, en muchos casos, cuentan con el valor añadido de las experiencias vividas por sus protagonistas. Es lo que caracteriza a los trabajos de Gardner, Wilcox, Brown, Dam, Curzon pero, en todo caso, encontramos en la época un número muy reducido de autores. Muy poco después, ya en la década de los años 1950, apareció el texto que se ha considerado durante mucho tiempo la biblia para los estudiosos del sistema GATT. Nos referimos a la obra del profesor J. Jackson «World Trade and the Law of GATT».

En contraste, en la década de los años 2000 la relación de textos sobre aspectos generales y específicos del GATT y de la OMC desde posiciones encontradas resulta abrumadora. A efectos simplemente de muestra cabe señalar la monumental «The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis» (Springer, 2005) en la que un centenar de autores han plasmado distintos saberes sobre un número similar de materias comerciales. Si a ello sumamos la importante documentación generada en los años de funcionamiento del sistema, de acceso hoy facilitado por distintas páginas web y la existencia en la red de un amplísimo muestrario de opiniones a favor y en contra de la OMC y de otros medios de conocimiento, resultan notorias las diferencias expresadas respecto a los medios de conocimiento del GATT de los años 1950.

Sentada esta base, se han planteado una serie de cuestiones a las que a lo largo del período se ha tratado de dar respuesta desde posiciones y situaciones muy diferentes. En un intento de ordenamiento podríamos realizar una clasificación en tres grandes grupos: a) cuestiones relacionadas con la permanencia del conjunto de conceptos que hemos definido como «filosofía» del sistema; b) temas «nuevos» que han ido surgiendo en el período, con soluciones inspiradas en aplicaciones adecuadas al momento y a las circunstancias de la anteriormente señalada «filosofía»; c) las relacionadas con el futuro. Desde esta presentación y a lo largo de los trabajos incluidos en este número de *Información Comercial Española* hemos intentado proporcionar claves para una mejor comprensión de las mismas.

Posiblemente la conocida anécdota de cierto alumno de una prestigiosa Facultad de Economía, que 30 años después de su graduación la visitaba, pueda contribuir a proporcionar una idea de las cuestiones englobadas en el apartado siguiente. Recuérdese que, en esa visita, el veterano graduado indicaba que «ustedes siguen explicando las mismas cuestiones». La contestación será inmediata: sí, pero las respuestas que ahora proporcionamos, fundamentadas en los avances de la ciencia económica, son distintas. Algo parecido podemos indicar respecto a la «filosofía» del sistema. Ciertamente los objetivos de mejora del bienestar mundial, los principios de transparencia y no discriminación o la necesidad de encontrar fórmulas de cooperación internacional y de mantenimiento de la fórmula de las negociaciones como medio para solucionar los problemas comerciales entre naciones parecen seguir contando con un amplísimo apoyo 60 años después de su primera formulación operativa. Pero la historia y la observación del sistema muestran que hoy, después de muy diversas experiencias, las formas adoptadas para su consecución son diferentes de las establecidas a finales de la década de los años 1940.

Cuales sean las principales cuestiones suscitadas a lo largo de los 60 años transcurridos plantea sin duda temas de elección de prioridades en el tiempo. Pero nos parece que los grandes temas que se expresan a continuación han interesado y siguen interesando a todos los tratadistas de alguna manera. También hemos de dejar constancia, sin embargo, de que se han ido presentando en el período una gran variedad de situaciones que han exigido soluciones adaptadas en mayor o menor medida a esa filosofía del sistema a la que hemos aludido, pero que quizá no tengan la misma permanencia que los temas que incluiremos más adelante. La colección de Instrumentos Básicos y Documentos Diversos del GATT (los conocidos en el argot como los IBDD), las actas de las reuniones de los diversos órganos establecidos (desde las reuniones preparatorias de la Conferencia de la Habana del año 1947, las reuniones de las Partes Contratantes del primer GATT, a las de las Conferencias Ministeriales de la OMC) permiten resaltar de nuevo que hoy contamos para el estudio de los temas planteados en el sistema con una amplísima documentación oficial, a la que pueden sumarse las numerosas contribuciones doctrinales y sociales a las que nos hemos referido al comparar las situaciones de comienzo y de final del período.

En cualquier caso, entre los grandes temas sobre los que existe en la doctrina una amplia coincidencia tendrían cabida lógicamente los que hemos seleccionado e indicamos a continuación. Claro está que esta inclusión no significa que hayan tenido durante el período etapas de mayor o menor presencia ni que las medidas adoptadas para intentar solucionarlos hayan sido de la plena satisfacción de todos los afectados. Pero, en definitiva, pensamos que al realizar una serie de consideraciones sobre los puntos que siguen coincidimos con la mayor parte de los que incluyen los tratadistas sobre materias GATT-OMC. En primer lugar encontramos en este orden las relativas a negociaciones sobre acceso a mercados en cumplimiento del objetivo de liberalización ordenada del comercio; también cuestiones institucionales, asociando a las mismas las ideas de transparencia; las de ampliación en el número de países miembros del sistema, con especial atención a los que hoy constituyen el mayor número de ellos como son los países en desarrollo; las de relación entre el sistema multilateral y los acuerdos regionales y, por último, el procedimiento para el mantenimiento de las ventajas conseguidas por medio de las negociaciones y los sistemas de toma de decisiones. Todos estos temas y probablemente algunos más figuran prácticamente en todos los principales tratados sobre el sistema.

Las negociaciones sobre el acceso a mercados

Se ha dicho que la historia del sistema iniciado en 1948 por el GATT podría escribirse a través de la crónica de las negociaciones que en él se han organizado y desarrollado desde esa fecha, en circunstancias y con objetivos que han variado aunque no sustancialmente. En efecto, de una u otra forma los países participantes han buscado el establecimiento de reglas comerciales estables y predecibles para permitir un mejor acceso al mercado a aquellos agentes económicos que intervienen en los intercambios comerciales y para el que resulta precisa una regulación adecuada. Sin entrar en un análisis pormenorizado de las ocho rondas celebradas bajo los auspicios del GATT ni en el desarrollo de la novena (y primera que tiene lugar dentro de la OMC, la Ronda Doha) ha de indicarse que una buena parte de las mismas han tenido que ver con derechos arancelarios, sus reducciones y consolidaciones. No es inútil recordar dentro de la filosofía del sistema que, precisamente por las características propias del arancel, éste se consideraba al inicio de la vida del GATT como el instrumento clave de la protección comercial.

La literatura moderna ha establecido en los análisis de los instrumentos que rigen el acceso a los mercados un concepto similar al registrado en la evolución de ciertos instrumentos tecnológicos (ordenadores personales, teléfonos, etcétera): la expresión de «generaciones». Los aranceles serían así instrumentos de protección de primera generación. En su evolución se ha de resaltar las importantes reducciones registradas desde la creación del GATT. Por ejemplo, para los países industrializados se ha pasado de un promedio aproximado del 20-30 por 100 en 1948 a valores menores al 4

por 100 en los 2000 para los productos industriales. Al tiempo también en los aranceles de otros países se han registrado reducciones y consolidaciones (que en el lenguaje GATT se entienden como compromisos de no elevación). En una expresión significativa se ha llegado a decir que los aranceles son un recuerdo del pasado.

Poco a poco con esas reducciones fueron adquiriendo cada vez más importancia los que se han denominado instrumentos de protección de segunda generación, que han sido objeto de diversos intentos de clasificación y para los que se ha utilizado adecuadamente la expresión de «barreras no arancelarias». Forman parte de las mismas los sistemas *antidumping*, las diferentes formas de valoración en aduana, las subvenciones y las medidas compensatorias, los acuerdos «voluntarios» de ordenación de mercados o de limitación de exportaciones y un amplio etcétera. Ha de decirse que, en este orden y prácticamente desde los años 1970, el sistema ha tratado de forma muy eficaz, aunque no plenamente, de llevar a cabo su regulación mediante la elaboración de códigos de conducta, a la vez que el grado de cumplimiento de los acuerdos se ponía en relación con el sistema de solución de diferencias. Hoy se encuentran vigentes una veintena de tales códigos, aunque ciertamente hay que decir que siguen existiendo medidas comerciales de esta segunda generación que no están incluidas en los códigos.

Finalmente, se habla de instrumentos de una tercera generación que consisten en la aplicación a las corrientes comerciales internacionales de una serie de medidas nacionales internas destinadas básicamente a la regulación de los mercados nacionales. Algunas de ellas han sido objeto de unos primeros intentos de regulación internacional para su ordenación (los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio), mientras que otros (por ejemplo, las medidas medioambientales o las destinadas a proteger la competencia) están siendo considerados en los trabajos institucionales de la OMC aunque hasta el momento no hayan sido objeto de algún tipo de acuerdo. Precisamente se discute entre otros temas si es la OMC el foro más adecuado para su inclusión.

Sobre los resultados de las negociaciones resulta relativamente sencillo indicar cifras de evolución del comercio entre 1948 y 2008. Evidentemente la consideración simplista de atribuir al GATT la multiplicación por 25 de las cifras iniciales debe rechazarse. Pensamos que la multiplicación de cifras asociadas a los productos objeto de transacciones internacionales (se señala un crecimiento del 300 por 100 en el período considerado) ha de atribuirse a una amplia gama de factores tecnológicos, sociales, empresariales, etcétera. Pero tampoco pretendemos caer en el extremo contrario de negar un papel destacado en esta evolución al sistema de comercio abierto.

Para el sistema tiene mayor importancia la consideración de que los intercambios comerciales, que en los años 1940 sólo incluían productos, hayan ampliado su ámbito de regulación. En efecto, con cifras cuya obtención estadística ha ido mejorando en el transcurso del tiempo desde 1995 se puede hablar de la importancia de los intercambios de servicios y de intangibles que caen dentro del ámbito de la regulación de la

OMC. No cabe olvidar que se han ido presentando y de forma bien especial en los últimos años una serie de temas que se relacionan en grados diversos con el comercio tradicional de mercancías. Hoy no forman parte directa de los objetos de regulación negociados dentro del sistema OMC pero están siendo considerados con vistas a conseguir algún tipo de inclusión en la OMC o de cooperación entre instituciones. Piénsese al respecto no sólo en los que se han llamado instrumentos de tercera generación (las medidas medioambientales u otras como la llamada cláusula social) sino también en cuestiones como las relativas a las inversiones internacionales.

Las cuestiones institucionales

Sin entrar en un tema que se somete a un debate intenso en los ámbitos académicos en los que cabe destacar el nacimiento de disciplinas como la economía institucional y la economía política internacional, sí deben subrayarse algunos aspectos que entran plenamente en esta categoría de institucionales. Tradicionalmente, la literatura que ha estudiado el GATT se ha referido a su debilidad institucional, derivada de que evidentemente nació solo como un Acuerdo Internacional, y la necesidad de su corrección. Ello parecería haberse conseguido con la firma del Tratado de Marrakech (1994) por el que se creaba la Organización Mundial del Comercio.

En la actualidad, siguiendo el aludido informe del comercio mundial de 2007 y empleando criterios fundamentalmente económicos, se vuelve a plantear la cuestión de en qué formas de creación de algún tipo de institución específica puede contribuir a asegurar la eficacia de los acuerdos comerciales o, en otros términos, a la obtención de los beneficios derivados de la cooperación. Recordemos que éste es uno de los elementos fundamentales del sistema.

Las instituciones formales —recuerda el citado estudio— «posiblemente sean algo más que un simple mecanismo de la cooperación internacional o facilitadoras pasivas del comercio. Como agentes activos e independientes que actúan en el sistema internacional, las instituciones también pueden influir en las expectativas y, por lo tanto, en el comportamiento de las partes. Pueden ayudar a sentar las bases para entablar negociaciones comerciales de manera sistemática y constructiva y gestionar activamente la cooperación». En definitiva, las instituciones comerciales que cumplen sus papeles, aunque evidentemente existan valoraciones críticas desde muchas posiciones, llevan a cabo importantes funciones como la de constituir fuentes de conocimiento y de información, foros de negociación y mecanismo para la mediación, así como órganos de vigilancia y de supervisión. Todo ello se podría estudiar en el sistema GATT-OMC.

La debilidad institucional del primer GATT se manifestaba en una pluralidad de aspectos. Entre ellos se ha destacado su carácter de «provisionalidad», a la espera de un Tratado que no se establecería sino en 1994, su falta de aplicación directa en los ordenamientos jurídicos de muchos países, lo que le daba un valor limitado; pero ade-

más, no todas las Partes aplicaban en su integridad el Acuerdo. Se ha acuñado la expresión «GATT a la carta» para resaltar esta circunstancia, que encontraba su fundamento en la aplicación de la llamada «cláusula de anterioridad» (en el argot, «cláusula del abuelo»). No cabe olvidar tampoco las peculiaridades en el funcionamiento de sus órganos más importantes como lo muestra que en los 40 años del GATT sólo se reuniesen las Partes Contratantes a nivel ministerial en cuatro ocasiones o la dilación en el cumplimiento de las recomendaciones, entre otras cosas. Los estudiosos de la OMC han destacado así que, en contraste con la situación del GATT, sus creadores han querido darle un soporte institucional que permitiese superar los defectos anteriormente indicados.

También lógicamente a lo largo del tiempo y en relación con las diferencias en las situaciones institucionales empezarán a surgir nuevas cuestiones, algunas de las cuales subrayará este número. Destaquemos tres: la situación del sistema respecto a otras instituciones incluido el propio sistema de Naciones Unidas y los derechos humanos; el tema de la gobernanza y, por último, la transparencia. Respecto al primero de ellos se ha hablado de una situación peculiar del GATT, diferente de la de otras instituciones económicas como el FMI o el Banco Mundial, que se plasma en la idea de una cierta forma de equilibrio funcional en el que el sistema de Naciones Unidas y el GATT-OMC tenderían a coexistir.

Por su parte, las reflexiones sobre gobernanza de las instituciones no son ni mucho menos exclusivas del sistema GATT-OMC. De hecho, en el mundo de las organizaciones económicas internacionales se han asociado a distintas recomendaciones que el FMI y el Banco Mundial han realizado a los países destinatarios de sus programas de asistencia en los últimos 15 años. Los contenidos del llamado Consenso de Washington han insistido en la necesidad de conseguir gestiones eficaces por parte de los gobiernos en su aplicación para lo que resultaba preciso en muchas ocasiones el establecimiento o el fortalecimiento de instituciones adecuadas en los países indicados. Esta cuestión se ha planteado también recientemente en la OMC, en buena medida asociada a su característica de cooperación entre gobiernos.

Por último, en los últimos años también se han planteado temas asociados a la búsqueda de una mayor transparencia en las actividades de la OMC, a veces relacionadas con las críticas por problemas de legitimidad. En ese orden se suele distinguir entre transparencia exterior y transparencia interna. Sin entrar en esta cuestión, estos aspectos se manifiestan entre otros temas en que, frente a unas formas de actuación del GATT que establecían rigurosamente el carácter confidencial de sus actuaciones y documentos, hoy prácticamente pueden conseguirse en la red las demostraciones externas de aquellos. También la OMC ha instituido mecanismos para la mejora de la transparencia como son el de Examen de las Políticas Comerciales o las delegaciones de notificación de las medidas comerciales adoptadas por los países miembros. Además, en relación con esta cuestión parece que la presencia de agentes no gubernamentales en los procesos de decisión exigida por algunos grupos y también por

asociaciones empresariales ha empezado a encontrar algún tipo de respuesta. En este sentido se ha señalado que hoy en los órganos institucionales de la OMC existen observadores de otras instituciones económicas y que de las delegaciones de los países forman parte entidades no precisamente gubernamentales.

La ampliación. Los países en desarrollo

Sin duda una cuestión asociada a la limitación antes indicada en el comienzo del sistema fue el reducido número de países que formaron parte del mismo frente a las pretensiones de universalidad que caracterizaban a las instituciones de Bretton Woods. Resulta bien conocida la cifra de 23 países y territorios, adecuadamente llamados Partes Contratantes, que aceptaron el Acuerdo y que participaron en la primera ronda de negociaciones arancelarias y ello dentro de un mundo en el que existía un número mucho mayor de naciones. Tras este dato se encuentran sin duda razones políticas y de otro tipo. La evolución cuantitativa reflejada a través del creciente número de participantes en las rondas negociadoras se ha puesto de manifiesto en los 60 años objeto de estudio. Así, se superan los 100 al inicio de la Ronda Uruguay (1986) y pasan de 120 los que firman el Tratado de Marrakech (1994). En la actualidad la cifra de miembros sobrepasa los 150 y si se tienen en cuenta países observadores y otros que negocian su adhesión, la cifra asciende a más de 180, cantidad que viene a ser similar a la de los países que forman parte del FMI, considerado tradicionalmente el paradigma de las instituciones económicas multilaterales de mayor peso en la economía mundial. Ello plantea, como no puede ser menos, problemas respecto a la toma de decisiones a los que aludiremos más adelante.

Buena parte de la explicación de ese crecimiento se asocia a la presencia en las actividades, primero del GATT y más tarde de la OMC, de países en desarrollo, concepto que ha tenido también una evolución importante desde los años 1960. El análisis de sus problemas específicos, las peculiaridades en el tratamiento de los mismos y la evaluación de las contribuciones del sistema GATT-OMC a los intentos de solución de aquellos se ha reflejado en una literatura creciente y no sólo crítica sobre la que ha de realizarse una primera observación: la cuestión del desarrollo económico y social resulta un tema permanente en las preocupaciones del sistema, especialmente desde 1958, fecha en la que se hicieron públicos los trabajos del llamado Comité Haberler, que estudió las relaciones entre comercio y desarrollo y realizó una serie de propuestas, muchas de las cuales no se han llevado a la práctica.

Algunos tratadistas han señalado que prácticamente hasta los años 1980 los países en desarrollo, cuyo número crecía a consecuencia de los procesos de descolonización, tuvieron dentro del GATT una actitud pasiva que se caracterizaría especialmente por sus intentos de conseguir excepciones a las normas establecidas en el Acuerdo General. Como hitos en esta forma de tratamiento se encuentran la inclusión de una parte IV en el texto del Acuerdo con el título de «Comercio y Desarrollo» que no ha te-

nido aplicaciones con resultados espectaculares; la introducción de la idea de no reciprocidad en las concesiones arancelarias y de otros tipos; la concesión de carácter permanente en 1979 a las preferencias no recíprocas que se habían iniciado algunos años antes, de las que constituyen ejemplos los Sistemas de Preferencias Generalizadas y las negociaciones entre países en desarrollo. De hecho, y haciendo uso de alguna de las características presentadas en el análisis anterior como la relacionada con el «GATT a la carta», se permitía la no aplicación por parte de los países que lo deseasen de los instrumentos reguladores de las medidas de protección. Ello se tradujo en que tales instrumentos han sido utilizados en muy escaso número por países en desarrollo.

Ahora bien, desde la década de los años 1980, por distintas razones, entre las que se ha señalado el ocaso de las políticas de sustitución de importaciones que se habían recomendado anteriormente o los logros conseguidos por algunos países en desarrollo especialmente los asiáticos que habían llevado a cabo como políticas de desarrollo experiencias de apertura comercial y de expansión de sus exportaciones, las situaciones han cambiado en forma amplia. Hoy se da una mayor participación activa de muchos países en desarrollo en el sistema. No podemos, sin embargo, olvidar que las situaciones de los países respecto al desarrollo son bien distintas y que no todos han seguido la senda de los anteriores. Las estadísticas sobre las diversas actividades del sistema confirman la creciente participación de países en desarrollo en todos los Comités y Acuerdos de la OMC.

Además, un concepto que merece resaltarse en relación con la situación de los países en desarrollo es la búsqueda de una diferenciación en las normas del sistema para tener en cuenta las necesidades especiales de esos países, aunque se hayan definido de forma diversa a lo largo del período. Se ha hablado así de «trato especial y más favorable», de «trato diferenciado» y de expresiones similares. Se han intentado diversas fórmulas para conseguirlo. De hecho los Acuerdos y Códigos de la Ronda Uruguay dieron algunos pasos en esa dirección y los criterios manifestados en el lanzamiento de la Ronda Doha de la OMC (2001) han sido una buena prueba de esta tendencia. Sin embargo, habrá que esperar al término de esta Ronda para analizar las fórmulas de realización.

A modo de resumen, en todo caso, la complejidad de los temas abordados no puede hacer olvidar que, frente a opiniones quizá no bien fundamentadas, en el sistema GATT-OMC ha existido un interés por los problemas de los países en desarrollo, aunque bien es cierto que la presencia más activa de estos solamente se ha manifestado tras el término de la Ronda Uruguay.

El regionalismo

Se ha considerado al GATT y más tarde al sistema GATT-OMC como el ejemplo más conseguido de un sistema comercial abierto asociado a la característica signifi-

cativa de su multilateralismo. Tal condición se manifiesta singularmente en la aplicación con carácter general del principio de nación más favorecida que sencillamente consiste en que cualquier ventaja de orden comercial (lógicamente en el GATT primaban las concesiones de carácter arancelario) que un país conceda a otro u otros ha de extenderse al total de los países miembros del Acuerdo General (más adelante a todos los miembros de la OMC). Aunque, como resulta sobradamente conocido, este principio tiene en la vida operativa una serie de excepciones, se le considera con razón como el fundamento del sistema.

Durante mucho tiempo se ha contrapuesto la característica de multilateralismo del GATT a diversas experiencias de cooperación comercial encuadradas bajo la denominación de bilateralismo o plurilateralismo, que más adelante se han agrupado bajo la etiqueta de regionalismo. En definitiva, en la expresión «regionalismo» encuentran cabida una gran cantidad de acuerdos de naturaleza comercial entre un número limitado de países, en contraposición a la tendencia universalizadora del GATT, y que afectan generalmente a un elemento característico de éste, como son los derechos arancelarios. En efecto, las ventajas arancelarias que se otorgan entre los participantes de los acuerdos regionales no se extienden a todos los países que participan en el comercio mundial. En los 60 años transcurridos han existido diversos tipos de acuerdos regionales (en recientes estudios de la OMC se pone de manifiesto la existencia de más de 200 y el hecho de que solamente un Miembro de la misma no forma parte de ningún acuerdo bilateral). Entre ellos han de destacarse los que afectan a materias que sólo han sido incluidas en el sistema OMC-GATT tras el acta de Marrakech, como son los casos del comercio de servicios y de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y otros que no están en la actualidad plenamente dentro del mismo. Es el caso de las inversiones internacionales y de buena parte de los denominados instrumentos comerciales de tercera generación.

A lo largo del período analizado, la relación entre el acuerdo multilateral por excelencia y los bilaterales ha pasado por fases diferentes, desde la estimación de una total incompatibilidad (recordemos por ejemplo que con la creación de la hoy Unión Europea se llegó a señalar la muerte del GATT) a diversas formas de convivencia. De hecho se ha hablado de una «conversión» de los principales partidarios del multilateralismo (es el caso de los Estados Unidos) a ciertas formas de regionalismo. Se han registrado así discusiones que siguen vigentes en las que, entre otros aspectos, se señala la erosión del principio de nación más favorecida y se proporcionan argumentos a favor de la existencia y ampliación de los acuerdos regionales.

Así, se ha señalado que las complejidades de la organización OMC y de las negociaciones comerciales multilaterales entre un gran número de países, junto a la complicación de los sistemas de adopción de decisiones, igualmente relacionada con el número de participantes, harían en comparación más ágiles y rápidos los acuerdos en los que intervienen menos países. Y, a la vez, dadas las tendencias a la pérdida de importancia de los derechos arancelarios por una parte y a que los participantes en

los acuerdos regionales suelen ser, como se ha dicho, miembros del GATT-OMC se considera que prácticamente podrían extenderse los beneficios arancelarios a todos los miembros del sistema. De esta forma incluso se ha podido hablar de una multilateralización de los acuerdos regionales.

En la práctica, la relación entre acuerdos regionales y el sistema multilateral ha tenido una expresión operativa compleja en el terreno doctrinal y en su presencia en los textos jurídicos. Así lo ponen de relieve las modificaciones y precisiones que se han registrado en la formulación de las regulaciones correspondientes, que se centran en los términos recogidos en el artículo XXIV del texto del Acuerdo General y en su desarrollo. Éste se concibió en buena parte para dar cabida a los sistemas de preferencias imperiales existentes en 1948 y preveía, por la senda de las excepciones a la cláusula de nación más favorecida, una forma de convivencia entre multilateralismo y regionalismo. Ahora bien, inicialmente (en los años 1950) sólo se conocían como formas de realización de acuerdos regionales los destinados a la creación de zonas de comercio libre, uniones aduaneras o zonas preferenciales. El artículo XXIV señalaba como fórmula, para hacer compatible el principio de nación más favorecida propio de la filosofía del sistema con los acuerdos regionales, la negociación de excepciones. Para ello el propio artículo señala una serie de condiciones genéricas. Entre ellas se habla de «lo esencial de los intercambios comerciales», del establecimiento de un calendario y sobre todo que los acuerdos regionales no deben dar lugar a mayores obstáculos para el comercio de terceros no incluidos en los acuerdos.

A lo largo de los 60 años transcurridos, por una parte la complejidad de los acuerdos de integración han aumentado, no sólo con la aparición de nuevas fórmulas como la de los mercados comunes y de fórmulas mixtas sino sobre todo por la inclusión en los acuerdos de materias comerciales diferentes a las relativas al tradicional comercio de mercancías. Paralelamente, en diversas etapas de las rondas de negociaciones se ha intentado proporcionar una mayor precisión a la formulación de las condiciones indicadas del artículo XXIV. Pero, en definitiva, hoy seguimos encontrando en la organización de las relaciones comerciales cuestiones relacionadas con la coexistencia entre multilateralismo y regionalismo. La proliferación de acuerdos regionales plantea, entre otros, problemas relacionados con su coste y con la aplicación operativa de las que han sido calificadas como unas de las barreras más modernas a la libertad de movimientos comerciales: las reglas de origen.

Los sistemas de protección de las ventajas negociadas

Otra característica que distingue al sistema multilateral de comercio que hemos venido describiendo es su peculiar método para solucionar los litigios o controversias que se presentan en la práctica cuando un país miembro adopta una medida que afecta de forma directa o indirecta al comercio y que al mismo tiempo produce efectos estimables sobre los intereses de otro u otros miembros. Desde los años 1950 se han

ido presentando una serie de casos que han sido resueltos de formas distintas, lo que ha dado lugar a una amplia literatura, dentro de la que cabe citar los trabajos específicos de Hudec.

La evolución del sistema, que tiene su origen en los artículos XXII y XXIII del primer Acuerdo General, ha conocido dos momentos especialmente significativos: el final de la Ronda Tokyo (1979) y sobre todo el término de la Ronda Uruguay y la firma del Tratado de Marrakech. En efecto, en éste se incluiría, entre los cinco grandes acuerdos multilaterales cuya administración se encarga a la OMC, un «Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias». Entre los términos incluidos en ese «entendimiento» que no resultan extraños para los operadores económicos, debido a la utilización que de los mismos se han hecho en casos relativamente frecuentes, cabe destacar «establecimiento de un panel», o «medidas de retorsión»; cualquier interesado en ampliar esta selección puede hacerlo tanto en las páginas *web* de la OMC como en los manuales académicos.

Ha de llamarse la atención sobre un aspecto significativo de esa evolución. De los procedimientos definidos con acierto como «diplomáticos» se ha pasado al establecimiento de procedimientos «cuasijudiciales» en los que se han ido formalizando las experiencias de más de 300 casos acerca de los cuales puede encontrarse en las páginas *web* de la OMC una información más que cumplida. A la vez, ha de señalarse que se ha incrementado una literatura técnica especializada, como también que algunos de los casos examinados han trascendido a las opiniones públicas por sus consecuencias de todo tipo. Son especialmente significativos al respecto temas como la guerra de las hormonas, el contencioso del plátano o los relacionados con medidas medioambientales.

En pocas palabras, y como ocurre por otra parte con el funcionamiento de la OMC, se ha ido pasando cada vez más al establecimiento y a la precisión de la norma legal, lo que constituye un aspecto a destacar en la evolución de los 60 años. Pero al tiempo, se han ido registrando otros aspectos dignos de consideración. Uno de ellos es el notabilísimo incremento en el uso del sistema por parte de países en desarrollo, en contraste con lo observado durante los primeros años de funcionamiento del GATT. Otro, la disminución en la duración de los procedimientos, si bien ha de tenerse en cuenta que lo que prima en todos los procesos es la búsqueda de soluciones, aspecto que marca una notable diferencia con los procedimientos judiciales como también los caracteriza, su definición como no litigiosos.

Ahora bien, dentro del examen de la evolución de los diferentes aspectos del sistema, no cabe olvidar que se han manifestado y lo siguen haciendo opiniones tendentes a lograr algunas mejoras del mismo en aspectos tales como la rapidez o la eficacia o la búsqueda de un mejor cumplimiento de las tareas de vigilancia del órgano institucional encargado de ella por el Tratado de Marrakech. Ni tampoco que existen otras cuestiones relacionadas más o menos con el tema, como son la participación en los procedimientos de solución de diferencias de entidades no gubernamentales, o el

cálculo de las consecuencias económicas de medidas autorizadas de retorsión. Aunque, en definitiva, estas cuestiones podría parecer a primera vista que no son tan generales como otras que hemos analizado en este repaso de funcionamiento de los 60 años del sistema, tenían que ser necesariamente incluidas por su especial caracterización de la cooperación.

Los sistemas de toma de decisiones

En el estudio de la evolución del sistema un aspecto que no puede descuidarse es el método empleado en el mismo para la toma de decisiones. En algún sentido está relacionado con el incremento en el número de países intervinientes, puesto que ello también ha supuesto preocupaciones crecientes. En efecto, a diferencia de las organizaciones económicas del sistema de Bretton Woods o de las de Naciones Unidas, la adopción de decisiones en el GATT se ha basado en el consenso, que no era especialmente difícil de obtener entre un número reducido de países con problemas similares, lo que caracterizó la primera etapa del GATT. Ciertamente en el Acuerdo de Marrakech lo mismo que en el GATT se pueden encontrar disposiciones acerca de votaciones pero, como recoge el texto del Acta de Marrakech en su artículo IX, «la OMC mantiene la práctica de adopción de decisiones seguida en el marco del GATT de 1947». Se entiende por consenso el manifestado por todos los presentes en relación con el tema objeto de debate.

Varios elementos han ido matizando a lo largo del tiempo este concepto. Como señala el citado informe de la OMC «el proceso de adopción de decisiones de la OMC, al igual que el del GATT anteriormente, consiste en procesos formales e informales. Las reuniones formales están abiertas a la participación de todos los miembros de la Organización y las actas de esas reuniones aseguran una transparencia automática». Sin embargo —y esto es algo que ha adquirido mayores complejidades en la medida en que aumentaba el número de países participantes— en muchas de las reuniones informales ha participado un número muy limitado de países, entre los que hay que destacar que nunca han faltado las grandes potencias comerciales, y en tales reuniones se negocian y preparan decisiones. En contraste con lo cual, hay que señalar que sólo un número muy limitado de países en desarrollo, justificado en muchos casos por la escasez de medios de otros, ha tomado parte de tales procesos informales.

En algunas recientes Conferencias Ministeriales de la OMC, y especialmente a partir de la de Seattle (1999), se ha puesto de manifiesto el rechazo de muchos participantes a las prácticas sobre decisiones, especialmente las informales, que han tenido nombres diversos a lo largo del tiempo. Por ejemplo las deliberaciones restringidas de pocos miembros asociada a los colores de una sala han sido definidas como «reuniones de Green Room». Un sistema sugerido para intentar la participación de un mayor número de países ha sido el de los llamados «círculos concéntricos» que puede des-

cribirse de la siguiente forma: un círculo reducido de miembros, cuyo número es variable dependiendo de las cuestiones a tratar actúa como un grupo de discusión, debate y negociación. El grupo informa de los resultados de sus trabajos a un círculo más amplio de miembros que, a su vez, presenta los resultados a círculos cada vez más amplios. En definitiva, al final del proceso se solicita a todos los participantes, ahora en reuniones formales, que adopten de manera consensuada las recomendaciones que se han obtenido en los trabajos de los círculos más restringidos y que suelen traducirse como «no oposición» a las mismas.

Sobre todo en los últimos diez años se han registrado críticas al sistema y desde diferentes instancias sobre todo académicas se han señalado posibles soluciones para intentar resolver la cuestión permanente de la búsqueda del equilibrio entre eficiencia y participación de los miembros. La propia institución reconoce que, de hecho, debido al carácter informal y a la inexistencia de un fundamento jurídico no se ha proporcionado en todos los casos y a todos los miembros garantías frente a prácticas que pueden considerarse excluyentes.

Para los estudiosos de la cuestión han de tenerse en cuenta, además, otros elementos que se han ido manifestando en los últimos años. En primer término, la tendencia de países con intereses comunes en alguna materia a formar coaliciones o agrupaciones que expongan o defiendan sus posiciones. En este sentido, en ciertas agrupaciones encontramos la presencia tanto de países desarrollados como de países en desarrollo (por ejemplo, los exportadores de productos agrícolas del llamado grupo Cairns) pero otro buen número de las mismas solo están formadas por países en desarrollo. Como nota distintiva, además, estas coaliciones que han surgido especialmente alrededor de las Conferencias Ministeriales de la OMC se crean y se transforman de manera fluida.

En segundo lugar, pero no menos importante, también los últimos años han sido testigos de las variaciones que la forma tradicionalmente restrictiva de trabajo en el GATT, esto es, su limitación estricta a la participación de representantes de los Gobiernos, ha sufrido en relación con la participación de organizaciones no gubernamentales y de sectores de la sociedad civil entre los que ha de señalarse a los grupos empresariales. A este conjunto de cuestiones, que cabe relacionar con la búsqueda de una mayor transparencia, se han dedicado en los últimos años gran cantidad de esfuerzos. Parece claro que no se puede olvidar la complejidad de las formas de establecimiento de relaciones con la sociedad civil, con las organizaciones no gubernamentales, pero también con las instituciones participantes en la formulación de políticas económicas a nivel general. En la práctica encontramos diferentes fórmulas más o menos formales de cooperación.

Una introducción a la consideración de los trabajos de este número

Tras la lectura de las páginas que anteceden y la exposición del gran número de cuestiones pendientes en el sistema que se han reflejado en ellas, queremos destacar una primera idea. En efecto, a lo largo de los 60 años examinados, la forma de hacer efectiva la que hemos denominado «filosofía» del sistema ha sufrido variaciones. Para algunos ello sería una demostración positiva de lo que se ha denominado el pragmatismo flexible del sistema. Pero, a la vez se plantea una cuestión fundamental, puesta de manifiesto en el informe de la OMC al que hemos aludido en diversas ocasiones en estas líneas: ¿Quién y cómo configura el mandato de la OMC, esto es su programa de actividades y su competencia? Ha de subrayarse además que, para aumentar la complejidad del tema, el mismo tema se relaciona con la legitimidad y la eficacia.

La experiencia muestra que el mandato y en definitiva el alcance y los programas de trabajo de la OMC han sido resultado de procesos políticos. Así ha sido en el pasado y parece probable que lo haya de ser en el futuro. Por ejemplo, algunos autores han encontrado que las materias objeto de regulación en el primer GATT y el paso de su competencia desde el tradicional comercio de mercancías a la inclusión en el sistema de comercio de servicios y de derechos de propiedad intelectual, fueron resultado de algún tipo de los procesos aludidos. Pero ¿cuáles serán estos en el futuro y en especial el tratamiento en el sistema de las cuestiones relacionadas con los que hemos denominado obstáculos comerciales de tercera generación?.

Parecería evidente que el mejor acceso a los mercados, constante en el funcionamiento del sistema, inicialmente perseguido a través de concesiones arancelarias, ha ido exigiendo que se tomen cada vez más en consideración una serie de medidas nacionales (las medidas «internas»). Es probable que estas tengan una incidencia sobre el comercio que afectaría a posibles acuerdos internacionales en formas tan variadas como las posibilidades de su elusión. En este sentido, la evolución de las tareas del sistema resulta de interés y no sólo histórico. La consideración del proteccionismo administrativo y la ampliación de la regulación de muchas de sus formas por el conjunto de Códigos del sistema es buena muestra de ella, pero sin duda la imaginación de los creadores de obstáculos al comercio libre es muy fértil. Existen a lo largo del mundo muchas fórmulas relacionadas con limitaciones al comercio cuya regulación constituye un desafío, y está por probar que puedan resolverse mediante fórmulas de cooperación internacional. En definitiva, como en otras ocasiones, aparece claramente la necesidad de una voluntad política.

Las interrelaciones de la vida económica con otros aspectos de la organización social y también con los diferentes objetivos de las políticas económicas nacionales ponen de manifiesto por otro lado el interés y la necesidad de encontrar criterios para definir cuáles sean las competencias de las distintas instituciones que intervienen de forma más o menos directa en la formulación y ejecución de tales políticas, especialmente las globales. Hoy por hoy, no parecen nítidas las formas de actuación

conjunta de tales instituciones en materias cuyos perfiles de competencia no están definidos. Un ejemplo de este tipo lo constituyen las relaciones del sistema multilateral de comercio con los acuerdos multilaterales en materia de medioambiente. En definitiva, anticipar qué haya de constituir el futuro programa de la OMC no nos parece tarea fácil.

Ahora bien, a modo de resumen, con sus luces y con sus sombras, la evolución del sistema parece arrojar una valoración positiva puesto que, en todo caso, se han aprendido de la misma como mínimo tres lecciones. La primera de ellas es que, aun con todas sus dificultades y deficiencias, las ventajas que el sistema ha presentado para resolver las cuestiones mundiales en el orden comercial son evidentes. En segundo término, ha de destacarse la importancia de contar con una serie de principios interpretables de manera flexible y adecuada a las circunstancias. Finalmente y sobre todo debe destacarse la importancia del sometimiento del sistema a normas jurídicas estables y coactivas. De ello se han beneficiado los agentes económicos. Pero, subrayando párrafos anteriores, no podemos ocultar las dificultades para el establecimiento de un calendario y un programa concretos para el futuro.

3. Trabajos incluidos en este número

Presentadas en las líneas anteriores algunas observaciones preliminares sobre el sistema GATT-OMC, a continuación se señalan los aspectos concretos de los trabajos que se han incluido en este número de ICE. En línea con la introducción, hemos buscado aportaciones que se centraran en tres bloques: a) trabajos sobre aspectos generales de la OMC; tienen cabida aquí los que analizan las críticas recibidas por la OMC, la cuestión de la gobernanza y la repercusión de la OMC en las nuevas formas de proteccionismo; b) un segundo grupo de trabajos sobre aspectos concretos evocados en la evolución del GATT como son los relativos al sistema de solución de diferencias y a la situación de los países en desarrollo sin olvidar una mención a las conferencias de negociación, especialmente la que tiene lugar bajo la denominación de Ronda Doha; c) los relacionados con algunas cuestiones de actualidad que plantean retos al sistema como son las relativas a la llamada «cláusula social» al comercio de servicios, y al complejo problema de las reglas de origen, cuya diversidad se considera uno de los principales instrumentos actuales no arancelarios de protección. Creemos que este conjunto de trabajos permite conseguir una amplia visión panorámica del sistema.

El primer bloque comienza con un trabajo del profesor **M. A. Díaz Mier** que pasa revista desde una visión objetiva a las principales críticas que ha recibido la OMC en sus 15 años de vida. Buena parte de las mismas están relacionadas con la aparición en la literatura socioeconómica del concepto de globalización y del conjunto de análisis sobre sus efectos en la vida económica y social. La relación resulta relativamente sencilla porque muchas visiones simplificadas identifican la OMC con los males de la glo-

balización. Claro es que tales opiniones han de ser matizadas, como también resulta necesario entrar en otros aspectos, especialmente los institucionales, que son abordados en el trabajo.

El segundo de los trabajos que forman parte de este bloque lleva por título «La participación del sistema GATT-OMC en la gobernanza mundial». Su autor, el doctor **A. M.^a Ávila**, aborda en él algunas cuestiones polémicas de carácter permanente como son las relaciones entre derecho, mercado y Estado que evidentemente han ido sufriendo modificaciones importantes en el tiempo y los 60 años del sistema GATT-OMC no son excepción. Centrándose especialmente en la evolución de tales relaciones en los dos últimos siglos y con una consideración especial de la globalización, el autor señala el papel clave que, en el sistema GATT-OMC ha desempeñado el Derecho. En la evolución se plantea la disociación entre globalización de la economía y de las instituciones que ocupan un lugar en ella, incluyendo las discusiones sobre la existencia de un hipotético gobierno global. En opinión del autor, la organización actual del sistema GATT-OMC permite llevar a cabo una serie de funciones importantes en relación con ese concepto.

El tercer trabajo, cuyo autor es el profesor de la Universidad Complutense **J. A. García López**, estudia un aspecto importante que se ha puesto de manifiesto en multitud de contenciosos: la acción del Derecho como posible instrumento de protección. En él se realiza una distinción importante entre las leyes formalmente, y no formalmente, discriminatorias.

El segundo de los bloques se dedica a aspectos institucionales en una definición muy amplia del concepto. Comienza con un trabajo de **N. López López** destinado a mostrar el camino que ha seguido en primer lugar el GATT y más tarde la OMC para lograr, por medio de la celebración de sucesivas rondas de negociación, los objetivos manifestados desde su creación. El trabajo, tras examinar brevemente los antecedentes, se dirige a mostrar la situación de la última ronda de negociaciones a febrero del año 2008. Ha de destacarse que las rondas del GATT, especialmente la Ronda Uruguay, han abierto el camino para la celebración de la Ronda Doha y de muchos de los temas incluidos en ella. A la fecha de realización del trabajo destaca el autor las diferentes posiciones y las dificultades para el logro de resultados concretos, pero resalta la coherencia del camino emprendido para la obtención de regulaciones cada vez más precisas de las políticas comerciales.

Se incluye a continuación un trabajo destinado al análisis de uno de los principales instrumentos distintivos del sistema GATT-OMC realizado por el profesor **P. Zapatero Miguel**. Su estudio se dirige a perfilar el actual sistema de solución de diferencias. Para ello define de forma muy acertada las etapas que caracterizan su evolución («la gran travesía», «el cambio de rumbo», «el puerto de Marrakech»). En el trabajo se explican detalladamente las circunstancias que han conducido a la configuración de una figura característica del sistema: los paneles de expertos. De hecho, el propio título del trabajo destinado a analizar su aplicación al GATT como su extensión a la OMC,

pone de manifiesto la importancia singular de esta concepción. Ha de destacarse también que su aplicación operativa ha sido de hecho razonablemente eficaz.

La profesora **A. Manero Salvador** consiguió su título de doctor con una tesis sobre la situación de los países en desarrollo en el sistema OMC. El trabajo incluido en este número profundiza en algunos de los aspectos que han sido tratados en el sistema y muy especialmente desde los años 1990. En él se realiza una amplia exposición de algunas de las cuestiones que se planteaban en el GATT como consecuencia de la realidad de las situaciones desiguales de sus Partes Contratantes. Recoge la autora los más importantes intentos de búsqueda de soluciones como la parte IV del GATT o la «cláusula de habilitación». En el desarrollo histórico se llega al tratamiento de la cuestión de los países en desarrollo en los instrumentos negociados en la Ronda Uruguay, donde se acuñó el término «tratamiento diferenciado», que se manifestaría en los instrumentos incluidos en el Acta de Marrakech. Pero resulta del mayor interés el análisis de las vías en que, tras el año 2001, se está tratando en la OMC esta cuestión. La autora destaca así la «decisión sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación», cuya puesta en práctica plantea problemas que evidentemente no son nuevos en el sistema pero cuyas soluciones sí parecen serlo.

El trabajo del profesor de la Universidad de Barcelona, **F. Granell Trías**, con el que se cierra este segundo bloque aporta un enfoque complementario del anterior, pues en lugar de centrarse en la peculiar inserción de los países en desarrollo en el sistema GATT-OMC desde un punto de vista jurídico, lo hace en las iniciativas e instrumentos surgidos en el marco del GATT y la OMC (pero también en el de la UNCTAD, y en el de las instituciones de Bretton Woods), tendentes a facilitar a dichos países el aprovechamiento de las oportunidades que el sistema, teóricamente, les ha ofrecido, con especial atención al más antiguo de todos ellos: el Centro de Comercio Internacional, haciendo referencia, también, a la mucho más reciente iniciativa de Ayuda para el Comercio.

El tercer bloque agrupa trabajos que desarrollan aspectos concretos del sistema. Así, en él se encuentra un trabajo dedicado al análisis de un acuerdo multilateral que supuso una de las mayores novedades de la Ronda Uruguay, como es el destinado al comercio de servicios. Otro trabajo profundiza en uno de los llamados en el argot de la OMC «temas nuevos» que se manifestaron en la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996. Finalmente, un tercer trabajo estudia la que seguramente se considera hoy como una de las principales medidas no arancelarias existentes en el mundo y precisada de una regulación internacional: las normas de origen.

El comercio de servicios y su regulación ha constituido desde los años 1980 una de las materias cuyo tratamiento ha provocado mayor número de polémicas en el mundo académico interesado por el comercio internacional y sobre todo en las negociaciones comerciales de los años 1980-1990. Finalmente, la inclusión en forma de un Acuerdo Multilateral sobre Comercio de Servicios en el Acta de Marrakech con la que se cerraban los trabajos de negociación ha dado también nacimiento a una amplia literatura.

La profesora **Elsa Mora** ha tratado estas cuestiones en su tesis doctoral y presenta en este trabajo una visión sintética de los principales temas y cuestiones que se asocian al citado Acuerdo. En esta línea continúan siendo objeto de preocupación las definiciones de comercio de servicios pues, aunque el GATS habla de cuatro modos de prestación con alcance internacional, aún se discute su precisión conceptual. Igualmente, los problemas relacionados con las estadísticas sobre comercio de servicios y las negociaciones para la ampliación del acuerdo constituyen materias tratadas en el trabajo.

El llamado *dumping* social ha llenado buen número de controversias en la literatura especializada, si bien precisamente ese término se ha ampliado para hablar de la importancia de las cláusulas sociales en relación con la regulación multilateral del comercio. En definitiva, los debates se han centrado fundamentalmente en la aplicabilidad o no de restricciones a las importaciones procedentes de países que no se caracterizan precisamente por la existencia de un mínimo de normas laborales. El trabajo del profesor de la Universidad de Valladolid, **L. F. Lobejón Herrero**, realiza un examen de la evolución de las relaciones entre ordenaciones sociales y comerciales y se centra especialmente en los debates más actuales sobre la materia.

Sin duda, una de las herramientas más utilizadas en el actual comercio internacional como instrumento de protección son las normas de origen. La proliferación de acuerdos regionales que precisamente tienen notables diferencias en el alcance y definición de tales normas ha puesto de relieve la necesidad de intentar negociar instrumentos comunes que simplifiquen la cuestión. El trabajo del doctor **J. M. López Liberos**, quien obtuvo este grado precisamente con una notable investigación sobre reglas de origen, pone de manifiesto las complejidades asociadas a la determinación de los elementos del sistema y a su plasmación en normas jurídicas. Por otro lado, su utilización en los acuerdos regionales indicados en forma bien dispersa da pie para preocuparse por su armonización.

Referencias bibliográficas

1. Documentos relevantes sobre las Conferencias de la OMC disponibles en las páginas *web* de la organización (www.wto.org) en los tres idiomas de trabajo.
 - Conferencia de Singapur (9-13 diciembre 1996): WT/MIN (96)/DEC.
 - Conferencia de Ginebra (18-20 mayo 1998): Declaración ministerial de 20 de mayo de 1998.
 - Conferencia de Seattle (30 noviembre 3 diciembre 1999): Carpeta de prensa publicada el 28 noviembre 1999.
 - Resúmenes de las reuniones.
 - Conferencia de Doha (10-14 noviembre 2001): WT/MIN (01)/DEC/1.
 - Conferencia de Cancún (10-14 septiembre 2003): proyecto de texto de declaración ministerial.

- Comunicación Ministerial: WT/MIN (03)/DEC/20.
- Conferencia de Hong-Kong (13-18 diciembre 2005): WT/MIN (05)/DEC.

2. Informe sobre el Comercio Mundial 2007
(www.wto.org/spanish/res_s/reser_s/wtr_arc_s.htm)
3. OBRAS: se señalan solamente las más utilizadas puesto que en otros trabajos de los autores incluidos en este número se realiza también una amplia relación de textos sobre GATT-OMC.
 - [1] CARREAU, D. y JUILLARD, P. (2005): *Droit International Économique*, Dalloz, 2 Ed.
 - [2] HOEKMAN, B. y KOSTECKI, M. (2001): *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford University Press, 1 Ed.
 - [3] JACKSON, J. H. (1969): *World Trade and the Law of GATT*, The Bobbs-Merrill Company, INC.
 - [4] MCGOVERN, E.: *International Trade Regulation*, Globefield Press. Obra en páginas móviles de actualización continua.
 - [5] MACRORY, P.; APPLETON, A. y PLUMMER, M. (2005): *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Springer.
 - [6] MATSUSHITA, M.; SCHOENBAUM, T. y MAVROIDIS, P. (2003): *The World Trade Organization: Law, Practice and Policy*, Oxford University Press.
 - [7] STEWART, T. (1993): *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History*, Kluwer.
 - [8] TREBILCOCK, M. y HOWSE, R. (1999): *The Regulation of International Trade*, Routledge, 2 Ed.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO
Y COMERCIO



CUADERNOS ECONÓMICOS

Número 75 • Junio 2008

DESIGUALDAD, EQUIDAD Y EFICIENCIA EN SALUD Y EN SERVICIOS SANITARIOS

Presentación

Ángel López Nicolás

“Análisis de las desigualdades en salud: una breve revisión de los métodos”

Andrew M. Jones, Cristina Hernández Quevedo, Nigel Rice y Ángel López Nicolás

“El mapa de las desigualdades en salud por grupos de edad en España”

Alexandrina Stoyanova, Marisol Rodríguez y Jaime Pinilla

“Una Primera Exploración de las Desigualdades Socioeconómicas en Morbilidad en España”

Joan Costa-Font y Joan Gil

“Sesgo de respuesta y heterogeneidad en salud autopercebida. Evidencia del Panel de Hogares Británico”

Cristina Hernández Quevedo, Andrew M. Jones y Nigel Rice

“La transmisión de las desigualdades en el estado de salud: Efectos sobre la equidad intergeneracional a partir de la acumulación de capital humano”

Berta Rivera, Luis Currais y Paolo Rungo

“Desigualdades en salud y en la utilización y el desempeño de los servicios sanitarios en las Comunidades Autónomas”

Anna García-Altés, Maica Rodríguez-Sanz, Glòria Pérez y Carme Borrell

“La descentralización de los servicios sanitarios desde la perspectiva de la Teoría del Federalismo Fiscal”

Dolores Jiménez Rubio

“Desigualdades territoriales y equidad en el sistema sanitario español”

David Cantarero

“Evolución de la equidad interterritorial en el acceso a los servicios sanitarios entre las CCAA españolas (1987-2003) y su relación con la evolución del gasto sanitario público”

Roberto Montero Granados y Juan de Dios Jiménez Aguilera

“Evaluación económica de tecnologías sanitarias: ¿valen lo que cuestan?”

José M.^a Abellán Perpiñán, Fernando I. Sánchez Martínez y Jorge E. Martínez Pérez

“Utilización del Value Efficiency Analysis (VEA) en la medición de la eficiencia en la atención primaria”

Eduardo González Fidalgo y Vicente García González

“Microsimulación y Economía de la Salud”

Nuria Badenes Plá

TRIBUNA DE ECONOMÍA

“Inmigración y Pensiones ¿Qué sabemos?”

J. Ignacio Conde-Ruiz, Juan F. Jimeno y Guadalupe Valera
