

---

# Reglas multilaterales e intereses nacionales en América Latina: nota de investigación

VIVIANNE VENTURA-DÍAS\*

## Resumen

El tema de estas notas de investigación es la interacción entre las instituciones que dictan las políticas comerciales en América Latina, por un lado, y la economía política de las relaciones internacionales, por el otro, en este contexto de doble juego. Hay varios aspectos y muchos niveles de análisis entretejidos; por consiguiente, la intención de este artículo es más bien de exploración. En primer lugar, está el ámbito internacional, en el que el sistema de comercio multilateral dejó de ser una serie de reglas de reducción arancelaria para transformarse en una institución más compleja que aspira a la convergencia de los reglamentos nacionales en materia comercial y las políticas relacionadas con el comercio. En segundo lugar, tenemos el ámbito nacional y las diversas maneras en que los gobiernos y las sociedades latinoamericanas se han enfrentado al nuevo contexto internacional de poder y reglas, al tiempo que atienden los asuntos de interés nacional. La discrepancia entre las recomendaciones de los economistas especializados en comercio y la política comercial aplicada en la práctica subraya la necesidad de tener una mejor comprensión de los factores políticos e institucionales que intervienen en el proceso de formulación de políticas comerciales en América Latina.

## Abstract

The subject of these research notes is the interaction between trade policy-making institutions in Latin America, on one side, and the political economy of international relations, on the other, in this context of nested games. There are several topics and many levels of analysis interwoven. Therefore, the intention of this paper is rather exploratory. Firstly, there is the international realm, with the transformation of the multilateral trading system from tariff-reduction rules to a more complex institution aiming at the convergence of domestic regulations in trade and trade-related policies. Secondly, there is the domestic realm, and the various ways through which Latin American governments and societies have coped with the new international context of power and rules while attending to matters of national interest. The discrepancy between trade economist recommendations and trade policy effectively applied underline the need for a better understanding of political and institutional factors that intervene in the process of trade policy-making in Latin America.

*Palabras clave:* reforma de las políticas comerciales, América Latina, GATT, OMC, acuerdos de la Ronda Uruguay, economía política de la política comercial.

*Key words:* trade policy reform, Latin America, GATT, WTO, Uruguay Round Agreements, political economy of trade policy.

---

\* Directora de la División de Comercio e Integración Internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las opiniones expresadas en este artículo tal vez no coincidan con las de la organización.

## Introducción

**A**mérica Latina emprendió un proceso de profundas reformas estructurales políticas y económicas que modificaron drásticamente la relación entre el sector público, el sector empresarial y la sociedad civil de cada país. En los años setenta, en algunos países se inició un movimiento de gran alcance para abrir los mercados nacionales a la competencia extranjera e integrar más las economías latinoamericanas a la economía mundial,<sup>1</sup> y paulatinamente abarcó toda la región en el transcurso de los años ochenta y noventa.<sup>2</sup> De manera paralela a las iniciativas nacionales, en las que incidió, el sistema de comercio multilateral también se reestructuró para incorporar nuevas reglas a viejos temas, así como viejas reglas a nuevos asuntos. Ya se había hecho notar un cambio en los intereses de la agenda comercial en la Ronda de Tokio de negociaciones multilaterales en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), a finales de los años setenta, pero la Ronda Uruguay, que fue la siguiente, consolidó la transformación. Eliminar los obstáculos para la libre circulación de bienes y servicios entre fronteras nacionales se volvió menos importante que establecer relaciones contractuales precisas entre los estados nacionales y los inversionistas internacionales. Por tanto, tres tendencias divergentes en la operación del sistema comercial afectaron directamente a los países latinoamericanos. En primer lugar, la transformación del GATT en un órgano de regulación del comercio aumentó el número de políticas e instituciones nacionales que debían convergir en un modelo acordado. En segundo lugar, los países latinoamericanos se percataron de que el establecimiento de un terreno neutral en el ámbito de la regulación no iba a la par del establecimiento de condiciones de competencia igualitarias en los mercados agrícolas, textil y de otras mercancías de su interés. Por último, estos países debieron asumir nuevas responsabilidades internacionales, mientras que la comunidad internacional restringía su compromiso con la cooperación para el desarrollo.

Las sociedades de América Latina tuvieron que hacer frente a obligaciones internacionales derivadas no sólo de los acuerdos comerciales multilaterales, sino también de acuerdos de liberalización preferenciales bilaterales y subregionales, la mayoría de los cuales se negociaban con el propósito de mejorar las condiciones de acceso a los mercados, pero también de aumentar su poder de negociación en otras mesas. En general, los acuerdos de libre comercio exigían ajustes más drásticos que los acuerdos multilaterales. Para los países participantes, los efectos económicos y sociales del Tratado de Libre

<sup>1</sup> Básicamente Chile y Uruguay.

<sup>2</sup> Después de un largo período de regímenes autoritarios, las instituciones democráticas se restauraron en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) eran de mayor alcance que los producidos por el sistema de comercio multilateral. Además, a finales de 1994, los países de América Latina y el Caribe,<sup>3</sup> y Canadá iniciaron los trabajos preparatorios para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Las negociaciones formales comenzaron en 1998. Esta red de relaciones contractuales intergubernamentales dio origen a lo que Diana Tussie llamó “la lógica del doble juego”, en la que las disciplinas de la OMC se alimentan de las estructuras regionales y bilaterales mediante un “proceso mutuamente envolvente”. En este contexto, la formulación de políticas comerciales se volvió un ejercicio intrincado, dado que ocurre en la intersección de fuerzas nacionales, intereses regionales y compromisos multilaterales.<sup>4</sup>

El tema de estas notas de investigación es la interacción entre las instituciones que dictan las políticas comerciales en América Latina, por un lado, y la economía política de las relaciones internacionales, por el otro, en este contexto de doble juego. Hay varios aspectos y muchos niveles de análisis entrelazados; por consiguiente, la intención de este artículo es más bien de exploración. En primer lugar, está el ámbito internacional, en el que el sistema de comercio multilateral dejó de ser una serie de reglas de reducción arancelaria para transformarse en una institución más compleja que aspira a la convergencia de los reglamentos nacionales en materia comercial y las políticas relacionadas con el comercio. En segundo lugar, tenemos el ámbito nacional y las diversas maneras en que los gobiernos y las sociedades latinoamericanas han enfrentado el nuevo contexto internacional de poder y reglas, al tiempo que atienden los asuntos de interés nacional. La discrepancia entre las recomendaciones de los economistas especializados en comercio y la política comercial aplicada en la práctica subraya la necesidad de tener una mejor comprensión de los factores políticos e institucionales que intervienen en el proceso de formulación de políticas comerciales en América Latina.

Las ideas expuestas en este trabajo se reunieron a partir de una serie de estudios por país sobre el ajuste de las instituciones normativas de América Latina a las nuevas reglas derivadas de la Ronda Uruguay, en un contexto de gran interdependencia y reducida autonomía nacional.<sup>5</sup> El artículo está organizado de la siguiente manera: en la sección 2 se establece el contexto del poder y las reglas del sistema de comercio multilateral que se volvieron variables exógenas importantes para la formulación y la aplicación de la política comercial latinoamericana. Se presenta una descripción sucinta de las reglas y procedimientos comerciales del sistema del GATT y la OMC a fin

<sup>3</sup> Cuba fue excluida de las negociaciones por el gobierno de Estados Unidos.

<sup>4</sup> Tussie, Diana *et al.*, 2003, Argentina: “In a Logic of Nested Games”, en Lengyel, Miguel y Vivianne Ventura-Dias (comps.), 2003, *Trade Policy Reform in Latin America, Multilateral Rules and Domestic Institutions*, Palgrave Macmillan, Londres.

<sup>5</sup> Véase Lengyel, Miguel y Vivianne Ventura-Dias (comps.), 2003, *op. cit.*

de esbozar las continuidades y discontinuidades entre el sistema hasta cierto punto tolerante del GATT y el sistema jurídico más exigente de la OMC. La transformación del sistema comercial se relaciona con el nacimiento y el ocaso de la cooperación internacional para el desarrollo. En la tercera sección se explica a grandes rasgos el ajuste de América Latina al nuevo contexto de poder y reglas. En primer lugar, se ofrece una breve exposición de los principales conceptos y marcos analíticos para abordar la política económica y las dificultades para aplicarlos a la realidad política e institucional de la región. Después, se describe el contexto internacional al que debió ajustarse América Latina. Las restricciones macroeconómicas y financieras definieron límites más bajos para la política comercial que las reglas de comercio multilateral, relativamente menos estrictas. No fue sino hasta los años noventa cuando la sociedad se percató de las limitaciones impuestas por las obligaciones multilaterales. Por otro lado, la percepción muy extendida de que los beneficios cuantificables del multilateralismo son escasos y palidecen ante los costos de cumplir obligaciones ineludibles explica en parte la proliferación de acuerdos bilaterales y plurilaterales en América Latina. Por último, en esta sección se menciona que los sectores público y privado de la región, así como varios segmentos de la sociedad civil, llevaron a cabo un enriquecedor proceso de aprendizaje sobre los aspectos técnicos de la agenda comercial y de las negociaciones. Para concluir, en la sección final se resumen los aspectos desarrollados en las secciones anteriores y se introducen algunas consideraciones adicionales sobre la necesidad de que las reglas internacionales sustenten el proceso de desarrollo. Las negociaciones en las que participa actualmente América Latina tienden a fomentar la protección para los inversionistas internacionales y, a la vez, a reducir la capacidad de los gobiernos en el ámbito nacional para hacer cumplir a los inversionistas sus obligaciones respecto a la modernización de los factores productivos en sus países.

### **Las reglas y el poder en la liberalización del comercio mundial: la autonomía nacional y el orden internacional**

La interacción entre poder y reglas llevó a los gobiernos a revertir el comportamiento proteccionista que había prevalecido en el periodo entre guerras. El mercantilismo ilustrado y el comercio justo presidieron el intercambio de reducciones arancelarias previsto en el GATT.<sup>6</sup> El interés común en obtener resultados ventajosos para todas

<sup>6</sup> Véase Dam, Kenneth, 1970, *Law and International Organization*, University of Chicago Press; Low, Patrick, 1993, *Trading Free. The GATT and US Trade Policy*, The Twentieth Century Fund Press, Nueva York, capítulo 2; Tussie, Diana, 1987/1988, *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

las partes, entre socios relativamente homogéneos, limitó la aparición de conflictos de distribución a un número de casos manejable. La liberalización comercial se restringía a bienes no agrícolas comerciados entre países industriales, con excepciones adicionales aplicadas a textiles y prendas de vestir. La especialización comercial y la producción de la posguerra, con la producción manufacturera y el comercio concentrados en unos cuantos países, fomentó aún más la especialización intraindustrial entre esos países. En los primeros años del GATT, el escaso interés de los países en desarrollo por el sistema de comercio multilateral era bastante entendible. No tenían incentivos positivos ni negativos para participar. En los años sesenta, las exportaciones latinoamericanas se enfrentaron a nuevos problemas de acceso al mercado porque en su mayoría estaban representadas por productos tropicales, petróleo, minerales y metales, que no competían directamente con la producción nacional en los mercados importadores.<sup>7</sup> Además, las exportaciones manufactureras de los países industriales tenían muy pocas barreras arancelarias o no arancelarias en el mundo en desarrollo.

La mayor convergencia de las estructuras de producción y de comercio entre países que ocurrió en los años setenta aumentó la interdependencia entre las economías nacionales y puso a prueba la eficacia de las instituciones y las reglas establecidas. Los movimientos de bienes, servicios, capital y activos de conocimiento se relacionaron estrechamente como formas complementarias de las que podrían valerse las empresas si estaban interesadas en disputarse un mercado. Este contexto de intereses multinacionales explica la ampliación de la agenda de comercio multilateral que surgió de la última ronda de negociaciones comerciales del GATT. Se extendió el alcance de las reglas comerciales para incluir varias medidas relacionadas con el comercio que pueden afectar el acceso de las empresas extranjeras a los mercados nacionales.<sup>8</sup>

El número de miembros del GATT y su diversidad también iban en aumento: al concluir la Ronda Uruguay fueron 130 los países que fundaron la Organización Mundial de Comercio (OMC). Como resultado de esto, se observa una tendencia a

<sup>7</sup> En las primeras décadas del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos constituían la mayoría de los países en desarrollo independientes.

<sup>8</sup> Hoekman (1995 p. iii) define la política comercial como “todas las políticas que suponen discriminación contra productos o productores extranjeros, o entre fuentes extranjeras de abasto. Se aplica a bienes (productos tangibles), servicios (productos intangibles) y conocimiento (propiedad intelectual). En consecuencia, la política comercial definida en términos más generales abarca también las prácticas de adquisiciones gubernamentales, el establecimiento y la aplicación de normas de productos, o las reglamentaciones que afectan la inversión extranjera directa (IED) interna y externa. Muchas veces, la IED es el camino que prefieren las empresas extranjeras para competir por un mercado, así como la manera más eficaz para que la nación anfitriona obtenga nuevas tecnologías, aumente la seguridad del acceso a los mercados de exportación y fomente la eficacia del sector de los servicios” (Hoekman, Bernard, 1995, “Trade Laws and Institutions: Good Practices and the World Trade Organization”, ponencia presentada en el Seminario sobre la Ronda Uruguay y los países en desarrollo, Banco Mundial (División de Comercio Internacional), Ginebra, 26 y 27 de enero).

alejarse de la naturaleza indulgente del GATT para legalizar cada vez más la OMC y aumentar las restricciones legales a la formulación de políticas nacionales.<sup>9</sup> Las obligaciones ineludibles para todas las naciones, con excepciones sólo para las menos desarrolladas, y un mecanismo eficaz para la solución de diferencias aumentaron los costos del incumplimiento y redujeron las posibilidades de una conducta oportunista.<sup>10</sup>

Por otro lado, las reglas internacionales estrictamente obligatorias aunadas a la incertidumbre de los volátiles mercados internacionales plantean un dilema a los gobiernos. Éstos tendrán que sopesar los costos y beneficios de cumplir las obligaciones multilaterales frente a responder a las demandas nacionales urgentes con instrumentos prohibidos. Por consiguiente, las reglas internacionales con poca tolerancia hacia las preocupaciones nacionales pueden orillar a los gobiernos a repetir los errores que trataban de evitar los fundadores de la Organización Internacional de Comercio (OIC), que nació muerta.<sup>11</sup>

El sistema de principios, reglas y prácticas que rigen el sistema de comercio multilateral ha estado vigente por más de cincuenta años. Se inició con el GATT en enero de 1948 y continuó con la OMC desde enero de 1995. No obstante, la continuidad es más aparente que real. Como se mencionó, la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales reemplazó la neutralidad del GATT con requisitos previos para la convergencia de políticas, independientemente de las características económicas e institucionales de los países comerciantes. Una característica destacada del sistema del GATT era su énfasis en los aranceles como el principal instrumento de la política comercial, junto con el compromiso de las partes contratantes de no utilizar barreras no arancelarias —como normas técnicas o sanitarias, reglas o procedimientos aduaneros— para anular las concesiones arancelarias.<sup>12</sup> Los gobiernos estaban conscientes de la influencia directa de los instrumentos no arancelarios de las políticas públicas en las condiciones de acceso al mercado e indirecta en el volumen y composición del comercio.<sup>13</sup> Sin embargo, la situación política y económica de la posguerra, que incluía un alto nivel de protección arancelaria, restringió las reglas de comercio internacional al intercambio de concesiones en la reducción arancelaria.

<sup>9</sup> Goldstein, Judith, M. Kahler, R.O. Keohane y A.-M. Slaughter, 2000, "Introduction: Legalization and World Politics", *International Organization*, vol. 54, núm. 3, pp. 385-400.

<sup>10</sup> Goldstein, Judith y L. L. Martin, 2000, "Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note", *International Organization*, vol. 54, núm. 3, pp. 603-632.

<sup>11</sup> Brown, Jr., W. A., 1950, *The United States and the Restoration of World Trade (An Analysis and Appraisal of the ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade)*, Washington, D.C., The Brookings Institute.

<sup>12</sup> Tussie, Diana, 1993, "Bargaining at a Crossroads: Argentina", en Tussie, D. y D. Glover (comps.), *The Developing Countries in World Trade. Policies and Bargaining Strategies*, Londres, Lynne Rienner Publishers.

<sup>13</sup> Desde 1942 México y Estados Unidos habían firmado un acuerdo comercial que incluía la eliminación de varios elementos administrativos (no arancelarios).

En realidad, el GATT se materializó en virtud de su neutralidad respecto a las políticas y su limitado alcance.<sup>14</sup> La enérgica oposición del Congreso estadounidense a la Carta de La Habana de 1948 —la constitución formal de la Organización Internacional de Comercio— hizo que en 1951 el presidente Truman retirara la Carta del proceso de ratificación. Por tanto, la Carta se volvió una mera referencia histórica. Los críticos opinaron que sus objetivos eran demasiado amplios y que violaban la soberanía nacional, aunque tanto el Acuerdo como la Carta reproducían, en espíritu y en ocasiones a la letra, la mayoría de los artículos generales del programa de acuerdos comerciales de Estados Unidos, según uno de sus negociadores.<sup>15</sup> No obstante, vale la pena considerar algunos elementos en el análisis general sobre la flexibilidad o la uniformidad de las reglas internacionales, en particular el peso que los negociadores dieron a los objetivos nacionales y a las preocupaciones internacionales cuando redactaron la Carta.

La Carta de la Habana se concibió como un código de conducta para las relaciones internacionales en el que se reconocían diferencias en la etapa de desarrollo económico, la organización social y los regímenes económicos de los participantes. Los negociadores creían que su objetivo primordial era el restablecimiento del sistema comercial multilateral no discriminatorio. Sin embargo, en su mayoría, los redactores de la Carta atribuyeron mayor importancia a la relación entre las reglas internacionales y las prioridades nacionales que al sistema comercial en sí. Los representantes gubernamentales querían asegurarse de que las reglas multilaterales no desviarían a los gobiernos nacionales de perseguir objetivos nacionales importantes, tales como: (1) estabilidad económica y social interna, incluidos el empleo pleno y productivo y la estabilización agrícola; (2) desarrollo y construcción económicos planificados, y (3) seguridad nacional. En consecuencia, la finalidad de las negociaciones consistía en demostrar que no había una contradicción entre los propósitos internacionales que la Carta establecía y los objetivos nacionales que salvaguardaba.<sup>16</sup> Es decir, en la Carta se prestaba atención a las condiciones nacionales especiales que requerirían reglas internacionales flexibles. Sólo debía ofrecerse protección mediante derechos,

<sup>14</sup> De acuerdo con Dixit (1996, p. 125), el GATT “se configuró a partir de muchos acontecimientos inesperados, evolucionó de maneras muy distintas a las que se habían previsto, y tiene en su haber tanto éxitos importantes como fracasos en su misión” (Dixit, Avinash K., 1996, *The Making of Economic Policy (A transaction-cost politics perspective)*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts).

<sup>15</sup> Brown, 1950. El GATT no requirió la ratificación formal del Congreso de Estados Unidos porque quedaba comprendido dentro del mandato de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934.

<sup>16</sup> Uno de los principios de la Carta de la Habana era: “Los esfuerzos nacionales encaminados a fomentar y mantener el empleo pleno y productivo son de interés internacional, y afectan las relaciones comerciales de maneras que deben tomarse totalmente en cuenta en la formulación de la política comercial. Han de complementarse y en ocasiones salvaguardarse mediante una labor de cooperación internacional” (Brown, 1950, p. 170).

impuestos y gravámenes, pero también se toleraban otros métodos para influir o regular el comercio internacional como subsidios a la exportación, restricciones cuantitativas y convenios de productos básicos, de acuerdo con circunstancias definidas previamente. Se permitían las restricciones cuantitativas para fines de protección y los acuerdos regionales preferenciales si resultaban esenciales para el desarrollo industrial de los países en desarrollo, siempre que no causaran daños graves al comercio de otros países.<sup>17</sup>

La tolerancia para las prioridades de los objetivos nacionales sobre las reglas multilaterales fijada en la Carta de la Habana no fue bien vista en Estados Unidos. La Carta fue rechazada por los empresarios de ese país y sus representantes en el Congreso, quienes alegaban que no llegaba lo suficientemente lejos en la eliminación de barreras comerciales, que era permisiva con el nacionalismo económico y que comprometía a “todos los miembros de la OIC a tener una planificación estatal para el empleo pleno”.<sup>18</sup> El GATT era de alcance más limitado y contenía obligaciones internacionales en forma de reducciones recíprocas de barreras comerciales que eran aceptables para los responsables de tomar decisiones en Estados Unidos.

La historia del GATT indica que los países dominantes tenían una percepción clara de sus imperativos nacionales. Para satisfacer estas necesidades solicitaron liberarse de obligaciones internacionales. El equilibrio entre los objetivos de política nacionales y las obligaciones internacionales se lograba por medio de excepciones y evasiones de los compromisos negociados de liberalización. Las excepciones más importantes, que continúan afectando la credibilidad de los compromisos de los países industriales, se referían al trato de la agricultura y al sistema de cuotas bilaterales en textiles y prendas de vestir que después se conoció como Acuerdo Multifibras. Este convenio se inició en 1957 para restringir las exportaciones japonesas de textiles de algodón a Estados Unidos durante cinco años. Después se amplió para incluir a otros países y otras fibras. En otras palabras, los estados industriales no renunciaron a la flexibilidad en las reglas internacionales para responder con eficacia a los intereses nacionales.<sup>19</sup>

En cambio, los países en desarrollo tenían menos incentivos para participar activamente en el GATT porque los productos de interés para exportación fueron eliminados de las reglas del sistema comercial y sus productos básicos no tenían problemas de acceso al mercado. Sólo Brasil, Chile y Cuba estaban entre los 23 países que firmaron el GATT en 1947. Perú y Uruguay se incorporaron unos años después (junto con

<sup>17</sup> Brown, 1950, *op. cit.*

<sup>18</sup> Declaración del Consejo de Estados Unidos de la Cámara Internacional de Comercio citada por Ostry, Silvia, 1997, *The Post-Cold War Trading System (Who's on First?)*, Chicago, Chicago University Press, p. 66.

<sup>19</sup> Goldstein, J. y J. Gowa (2002), “US National Power and the Post-War Trading Regime”, *World Trade Review*, vol. 1 (2).

República Dominicana, Haití y Nicaragua), mientras que Argentina esperó casi dos décadas para unirse, al suscribir el GATT en 1967, al final de la Ronda Kennedy (junto con Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago). Colombia se hizo Parte Contratante en 1981, pero México y Venezuela no estuvieron lo suficientemente convencidos sino hasta el inicio de la Ronda Uruguay, a mediados de los años ochenta.<sup>20</sup> Al final de la Ronda Uruguay, sólo quedaban unos cuantos países latinoamericanos por completar el proceso de suscripción a la OMC.<sup>21</sup>

En las primeras dos décadas de operación del GATT, el clima del comercio mundial cambió considerablemente, cuando, las economías europea y japonesa dieron alcance a Estados Unidos en materia tecnológica y acortaron la distancia en cuanto a los ingresos. Por otro lado, mediante la intervención directa del gobierno en sus economías, varios países latinoamericanos llegaron a ser prósperos exportadores manufactureros. Asimismo, el éxito de las negociaciones para reducir los aranceles entre los países industriales puso de manifiesto la importancia de las medidas no arancelarias como el medio más eficaz para excluir importaciones. El número creciente de miembros del GATT estaba haciendo un amplio uso de medidas administrativas aplicadas en la frontera, así como de instrumentos fiscales y crediticios para apoyar las industrias nacionales. La Ronda Kennedy (1963–1967) ya incluía dos áreas de medidas no arancelarias: un código *antidumping* y un sistema de valoración en aduana.<sup>22</sup> En el decenio de 1970, la proliferación de acuerdos proteccionistas no transparentes en países industriales expuso “la naturaleza endeble del consenso [del GATT] sobre las respectivas funciones de la política nacional y las reglas internacionales” (Ostry, 1997, p. 74).<sup>23</sup>

La mayor cantidad de participantes heterogéneos en las negociaciones del GATT, de los veintitrés originales a los ochenta y nueve en la Ronda de Tokio (1973–1979), aumentó los costos de operación de las negociaciones comerciales multilaterales, pues los intereses divergentes de los nuevos miembros dejaron al descubierto la vulnerabilidad del contrato internacional. Muchos de los nuevos signatarios y participantes

<sup>20</sup> Entre 1985 y 1994 varios países latinoamericanos y caribeños suscribieron el GATT: Antigua y Barbuda, Bolivia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Paraguay, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas.

<sup>21</sup> Ecuador y Panamá.

<sup>22</sup> Tanto el código *antidumping* como el sistema de valoración en aduana fueron rechazados por el Congreso de Estados Unidos, pues no estaban incluidos en el mandato de negociación que había otorgado (Windham, Gilbert R., 1986, *International Trade and the Tokyo Round Negotiations*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, p. 69).

<sup>23</sup> Ostry refuta la idea de John Ruggie (que ella llamó “mitología”) de que el sistema del GATT representaba una visión trasatlántica de “liberalismo incrustado” o “una visión compartida sobre la naturaleza y el papel del gobierno en una economía mixta y la relación entre los objetivos de las políticas nacionales e internacionales” (1997, p. 94).

del GATT eran naciones en desarrollo cuyas necesidades de desarrollo estaban reñidas con los intereses comerciales de las naciones industriales que fundaron el GATT. Además, paulatinamente, el sistema multilateral dejaba atrás “las declaraciones generales de principios elaboradas por los miembros de un pequeño grupo que sabía que lo que se omitía era tan importante como las palabras escritas” y se transformaba en una serie de “legalismos detallados” (Ostry, 1997, p. 89).<sup>24</sup> Una característica definitoria del sistema de comercio multilateral desde la Ronda de Tokio ha sido la “legalización” cada vez mayor de la política comercial y la transición de la liberalización comercial a la reglamentación de la política comercial.<sup>25</sup>

Esta legalización paulatina del sistema de comercio multilateral fue la respuesta del sistema de reglas ante el aumento del número de participantes en diversas etapas de desarrollo económico e institucional. También fue la reacción de la cooperación inter-estatal ante los cambios en la naturaleza del comercio mundial, en el que la circulación de servicios, tecnología, capital y conocimiento superaba el comercio de mercancías, y se generalizó el comercio entre socios relacionados por empresas multinacionales.

La prolongada Ronda Uruguay aumentó mucho el alcance del sistema original del GATT. Los nuevos temas de negociación, como el comercio de servicios y las medidas de inversión relacionadas con el comercio, tienen importantes componentes reguladores. Con la instrumentación del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), los derechos de propiedad intelectual quedaron incluidos entre las obligaciones de política comercial de los estados miembros de la OMC. Los nuevos convenios sobre barreras técnicas al comercio y sobre medidas sanitarias y fitosanitarias también ampliaron las obligaciones dentro de la OMC en lo relativo a las normas reguladoras, con lo que también se acrecentaron los requisitos de convergencia de políticas. Por otro lado, la OMC contaba con un mecanismo más eficaz para la solución de diferencias, un sistema de notificaciones sobre cambios en políticas nacionales y un mecanismo de análisis de políticas comerciales que fomentaba la transparencia de la política comercial interna de los países miembros, reduciendo así los costos de supervisión del cumplimiento de las obligaciones internacionales. Al mismo tiempo, la OMC es una organización casi universal en cuanto a su composición, en la que no ha cambiado el número de países ricos, pero el de países no ricos se ha triplicado y representa ahora casi el noventa por ciento de sus miembros. Aunque el sistema de votación de la OMC asigna un voto a cada país independientemente de sus dimensiones económicas y las

<sup>24</sup> Véase también el número especial de *International Organisation*, 2000.

<sup>25</sup> Grey, Rodney de C., 1982, “The General Agreement after the Tokyo Round”, en Quinn, John y Philip Slayton (comps.) *Non-Tariff Barriers after the Tokyo Round*, Institute for Research on Public Policy, Montreal, como en Ostry, 1997, p. 99.

decisiones se toman por consenso, no se soslaya el poder de esos diez a diecisiete países que concentran casi el sesenta por ciento del comercio mundial.

El mejoramiento continuo de la divulgación de información en la OMC ha contribuido a que los países en desarrollo tengan una participación más eficaz en el sistema comercial. Además de reducir los costos de cumplimiento y supervisión, el aumento de transparencia de las normas y procedimientos de la OMC, apoyada por las innovaciones en tecnología de la información y comunicaciones, ha favorecido la simplificación, codificación y difusión de conocimientos técnicos, que de otro modo habrían sido complejos. Por consiguiente, la reducción de la asimetría en la información ha facilitado la participación de países pequeños en las negociaciones de la OMC. Los diplomáticos de los países en desarrollo se volvieron hábiles conocedores de los acuerdos de la Ronda Uruguay, como lo demuestran las avanzadas propuestas técnicas planteadas a título individual o por sus delegados en pequeñas coaliciones. El mejoramiento de los procedimientos para tener acceso a la información disponible y de la calidad de ésta también ha ayudado a los países en desarrollo a hacer una evaluación más precisa de ganancias y pérdidas.

Resultaba evidente que la distribución mundial sesgada del poder y la riqueza se había convertido en un reconocimiento y respeto asimétricos hacia los intereses nacionales de cada país. Los países industriales se beneficiaron de periodos muy prolongados para ajustar su agricultura y sus industrias tradicionales a las nuevas condiciones competitivas en sus mercados internos. Los textiles y las prendas de vestir no se integrarán totalmente a las reglas de la OMC sino hasta el minuto final del último día de 2004. La liberalización de la agricultura sigue siendo uno de los principales temas de la Ronda de Doha, que se inició en 2001, pero las negociaciones prácticamente se estancaron desde la fracasada Conferencia Ministerial de Seattle en 1999, y se esperaban pocas sorpresas en la Conferencia de Cancún de 2003. Además, las condiciones favorables no se limitaban al otorgamiento de largos periodos para cumplir con los compromisos de los países industriales, sino que la naturaleza de estos compromisos se determinó cuidadosamente. Los conceptos y las obligaciones se definieron en términos muy favorables en los acuerdos que contienen las reglas multilaterales sobre el comercio de bienes agrícolas y textiles, y prendas de vestir. Asimismo, se formularon nuevas reglas en áreas donde los países de la OCDE tenían una ventaja competitiva considerable, como el comercio de servicios, la creación de activos de conocimiento y las operaciones de empresas multinacionales. Las nuevas reglas y la protección adicional a los derechos de propiedad intelectual ayudaron a restringir la competencia de los recién llegados en esos mercados de alto valor.

Por su parte, los países en desarrollo de ingresos medianos se vieron obligados a aceptar una graduación *de facto* en lo que respecta a sus necesidades de desarro-

llo.<sup>26</sup> Después de la Ronda Uruguay, sólo los países menos desarrollados (PMD) calificarían para un trato preferencial.<sup>27</sup> Es decir, la Ronda Uruguay redujo el alcance de las medidas favorables para el acceso al mercado y la cooperación internacional. El trato especial y diferencial que habían negociado los países en desarrollo como una excepción a la cláusula de la nación más favorecida (NMF) en la Ronda de Tokio (1973–1979) se restringió, exclusivamente, a periodos más largos para instrumentar los acuerdos. Como parte de las negociaciones de la Ronda Uruguay, el principio de la no discriminación y la reciprocidad en las concesiones comerciales se extendió a todos los miembros de la OMC, sin importar su nivel de desarrollo económico e institucional. Los países latinoamericanos, como países en desarrollo de ingresos medianos, asumieron obligaciones ineludibles para eliminar varios instrumentos de políticas, entre ellos, subsidios a la producción, requisitos de contenido nacional y otros instrumentos de fomento de las exportaciones a cambio de la mayor protección de un sistema basado en reglas.

Cuando sus políticas empezaron a ser objetadas en el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), los países en desarrollo sintieron por primera vez el costo de cumplir con sus obligaciones multilaterales. Los fallos del OSD ampliaron el alcance de estos compromisos dado que las necesidades y las circunstancias de desarrollo no se admitían como justificaciones válidas para infringir las obligaciones de la OMC. Por ejemplo, en el caso de los jets comerciales (Bombardier contra Embraer), los diplomáticos brasileños se sorprendieron cuando el OSD no aceptó su reclamación de que, por ser originarios de un país en desarrollo, los jets Embraer enfrentaban un diferencial sobre las tasas de interés del mercado considerablemente mayor que el fabricante canadiense Bombardier. Por otro lado, cuando un país en desarrollo recibía un fallo favorable del OSD, como en la reclamación ecuatoriana contra la asignación de la distribución azucarera de la Unión Europea, la capacidad para aplicar la decisión del OSD se veía obstaculizada por su modesta condición económica. Ecuador tenía derecho a tomar represalias, pero no poder efectivo para ejercer ese derecho. En otras palabras, el sistema legal de la OMC otorga a todos los países los mismos derechos y deberes sin distinción de tamaño o poder, pero el derecho a tomar represalias es proporcional a la viabilidad económica de cada país.<sup>28</sup> Los países en desarrollo también estaban cansados de no

<sup>26</sup> En el GATT, como en la OMC, no hay una definición precisa de lo que es un país en desarrollo. Se trata de una autoevaluación voluntaria.

<sup>27</sup> En América Latina y el Caribe, sólo Haití, evaluado de acuerdo con su ingreso per cápita, pertenece a la categoría de países menos desarrollados.

<sup>28</sup> La eficacia de las represalias en la OMC forma parte del debate sobre la modernización del Órgano de Solución de Diferencias. Véase Weston, Ann y Valentina Delich, 2002, "Settling Disputes", en D. Tussie (comp.), *Trade Negotiations in Latin America Problems and Prospects*, Palgrave Macmillan, Londres.

tener la protección multilateral del Estado de derecho que esperaban. Varios países se volvieron blanco de acciones *antidumping* por parte de Estados Unidos, mientras que la OMC no evitó que las medidas estadounidenses los acosaran unilateralmente en lo que se refiere a la protección inadecuada de la propiedad intelectual. Cuando estos costos se comparan con los exiguos beneficios derivados de los acuerdos de la Ronda Uruguay, los resultados netos parecen desproporcionados.

La cooperación total para la liberalización del comercio requiere que los conflictos de distribución entre los participantes no interfieran con el interés común de expandir el comercio mediante reglas convenidas. Aunque distribuidos de manera dispareja, la liberalización del comercio debe traer beneficios mensurables para todos si se espera contar con la cooperación voluntaria tanto de los países poderosos como de los débiles. Hay indicios de que los gobiernos no están dispuestos a dar marcha atrás en su compromiso con la liberalización del comercio ni a renunciar a su derecho de responder a objetivos nacionales esenciales. Sin embargo, la inclinación que ha demostrado América Latina por la liberalización comercial preferencial y subregional recalca su demanda de un amplio control sobre el ritmo, la secuencia y la dirección del proceso de apertura.<sup>29</sup>

## **El proceso de aprendizaje al ajustar las instituciones latinoamericanas a reglas internacionales**

LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LAS INSTITUCIONES NACIONALES:  
OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

No es mi intención reseñar la bibliografía sobre instituciones y relaciones económicas internacionales, sino más bien señalar su utilidad al analizar la formulación de la política comercial en América Latina. Se necesita un mayor trabajo para elaborar “conjeturas” analíticas generalizadas más adecuadas para interpretar la determinación de políticas y las negociaciones sobre políticas. Los modelos comerciales simples no sirven para explicar la razón de que los gobiernos se enfrasquen en negociaciones prolongadas y costosas para, a la larga, hacer lo que —de acuerdo con los economistas especializados en comercio— deberían haber hecho unilateralmente.<sup>30</sup> A finales de

<sup>29</sup> Véase Tussie, Diana, 2002, “Introduction: On Shifting Ground —the Crossroads of Regional and Sectoral Associations”, en D. Tussie (comp.), *Trade Negotiations in Latin America Problems and Prospects*, Palgrave Macmillan, Londres.

<sup>30</sup> Krugman, Paul, 1997, “What Should Trade Negotiators Negotiate about?”, en *Journal of Economic Literature*, vol. XXXV, marzo, pp. 113–120.

los años ochenta, cuando América Latina abrió sus mercados internos a la competencia de bienes y servicios importados, los economistas seguían preguntándose por qué los gobiernos se habían obstinado en eludir durante tanto tiempo los beneficios plenos del libre comercio. Los economistas orientados a las políticas entienden que los mercados no operan en un vacío de reglas y poder, y que la oposición entre los mercados y los gobiernos es una suposición falsa. Más bien ocurre lo contrario, los mercados y los gobiernos son componentes imperfectos de la realidad económica, pero se sustentan entre sí. Por lo tanto, para hacer recomendaciones sensatas sobre políticas, los economistas deben enfrentar a importantes actores e instituciones —incluidos los mercados— que determinan la dinámica del proceso político de formulación e instrumentación de políticas internas.

Al hacer un análisis crítico de la bibliografía sobre la reforma comercial de América Latina, resalta la importancia de las instituciones nacionales para generar el círculo virtuoso de inversión y crecimiento a partir de la liberalización comercial.<sup>31</sup> Los modelos disponibles tomados de la economía de costos de transacción, la acción colectiva y la economía institucional arrojan mucha luz sobre los procesos de formulación de políticas, aunque los modelos formales dependen de las reglas, los procedimientos y las instituciones políticas de las democracias avanzadas. Se requiere un mayor conocimiento de la economía política de las instituciones latinoamericanas para crear modelos interdisciplinarios que realmente permitan interpretar la formulación de políticas de la región.

La bibliografía sobre las acciones colectivas y los grupos de interés ayudó a comprender mejor la determinación de la política económica. Desde los estudios precursores de Robert Baldwin, la economía política de la política comercial se ha centrado en las coaliciones distributivas conformadas por tres grandes grupos motivados por un interés: los consumidores, por un lado, y los productores que exportan y compiten con las importaciones, por el otro.<sup>32</sup> Los actores individuales procedentes de esos tres grupos tratan de convencer a las autoridades de adoptar las políticas de su preferencia. Más que los consumidores, los productores pueden evitar los problemas de acciones colectivas, ya que tienen la posibilidad de ofrecer incentivos a los miembros individuales para que superen el dilema del prisionero y se conduzcan como un grupo de interés sólido con intereses comunes. Las demandas de protección por parte de los grupos de presión pueden convergir con las preferencias e intereses de los responsables de formular las políticas. Asimismo, las instituciones nacionales

<sup>31</sup> Véase Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi, 2002, *Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development* (no procesado); véanse otros artículos sobre el mismo tema en la página electrónica de Dani Rodrik <http://www.ksg.harvard.edu/rodrik>.

<sup>32</sup> Baldwin, Robert E., 1985, *The Political Economy of U. S. Import Policy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

amplían la capacidad de estos últimos para configurar las preferencias de políticas nacionales. El valor de estas categorías para describir la cooperación social en el fomento de la liberalización comercial se limita al comercio de bienes y a los instrumentos arancelarios. No interpreta adecuadamente el nuevo contexto de la política comercial, que incluye normas reglamentarias, actores transnacionales y el establecimiento de instituciones para proteger y hacer respetar los derechos de propiedad.<sup>33</sup>

El marco de las acciones colectivas y las instituciones sienta las bases para la interrelación entre las políticas nacionales y las negociaciones internacionales, en lo que se conoce como la “metáfora” del juego de dos niveles. En los sistemas democráticos modernos, las preferencias de políticas individuales se transforman en intereses nacionales mediante un complejo proceso de formación de consensos como principio rector de las negociaciones comerciales. Las preferencias conflictivas respecto a políticas de actores importantes que tienen voz en la determinación de políticas del país se negociarán en el ámbito nacional a fin de establecer los límites de la negociación internacional. Dentro del país, los grupos nacionales expresan sus puntos de vista y tratan de convencer a los gobiernos de adoptar políticas favorables. Los gobiernos centrales desempeñan un importante papel en la mediación de las presiones nacionales e internacionales. En el plano internacional, los gobiernos nacionales buscan desarrollar al máximo su propia capacidad para solucionar los problemas internos y tratar de reducir los efectos negativos de los acontecimientos en el extranjero.<sup>34</sup> En el plano nacional, las instituciones formales permiten la determinación de preferencias nacionales, y los procesos electorales sancionan a los responsables de la toma de decisiones. El doble juego se volvió una “metáfora” útil para describir a los gobiernos sentados en dos mesas de negociación a la vez, aunque el uso de este modelo debe tener en cuenta otras características propias de las instituciones políticas latinoamericanas antes de que se pueda idear un modelo de causalidad recíproca, a saber: el papel subordinado de los países de la región en el sistema internacional, instituciones políticas y jurídicas débiles o muy ineficaces, y un proceso no transparente para la toma de decisiones en materia económica.

<sup>33</sup> Al surtir su pleno efecto, los acuerdos de la Ronda Uruguay hicieron que entraran en juego otras coaliciones que se ocupan de la división de las ganancias de la liberalización comercial, pero que no hablan en su propio nombre y no se beneficiarán directamente de ninguna redistribución de ganancias. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) muy conocidas son llamadas *coaliciones transformativas* por Ostry, S., 2002, “Preface”, en S. Ostry (comp.), *The Trade Policy-Making Process. Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere*, Buenos Aires, INTAL-ITD-STA, pp. i-iv.

<sup>34</sup> Putnam, R., 1988, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, Summer; Evans, P., H. Jacobson y R. Putnam (comps.), 1993, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, California, University of California Press.

La bibliografía tiende a dejar de lado las coaliciones de intereses nacionales, muchas veces iniciadas y promovidas por empleados públicos no elegidos. En varios estudios se ha subrayado la importancia de las burocracias nacionales en el establecimiento de la política comercial de América Latina, y su papel autónomo en la mediación y coordinación de las coaliciones de productores. Asimismo, en los estudios se deben considerar algunos aspectos centrales de la formación de preferencias nacionales en los regímenes latinoamericanos posteriores al autoritarismo. Dada la naturaleza del Estado latinoamericano, los funcionarios públicos han tenido mayor libertad para seguir sus propias preferencias en las políticas sin enfrentar las acostumbradas presiones sociales para la rendición de cuentas de las democracias modernas. Han ocurrido cambios importantes en años recientes gracias a las mayores transparencia y difusión de la información. Otros actores, como el Congreso, los sindicatos y la sociedad civil, apenas empiezan a ganar prominencia, aunque su facilidad de acceso a la información y capacitación difiere mucho de un país a otro.

A título de ejemplo, en los estudios por país de Argentina y de Brasil se identificaron algunas tendencias estilizadas. En todo el mundo, los exportadores competitivos de productos básicos demandan que el gobierno tome medidas para tener un acceso mejor y más amplio a los mercados de los países industriales, participando en negociaciones bilaterales y multilaterales. Los sectores sensibles a la competencia de las importaciones buscarán protección o bien, una aplicación gradual de las obligaciones de apertura de los mercados. Las industrias que compiten menos en el plano internacional preferirán acuerdos comerciales de menores alcances en los que su mayor poder de negociación pueda asegurar mejores condiciones de acceso para sus productos (véase Lengyel y Ventura-Días, 2003, *op. cit.*, capítulos 3 y 4).

La economía institucional también nos permite entender algunos aspectos de la determinación de la política económica, al integrar variables políticas al análisis económico de la política comercial. Una importante innovación conceptual fue el tratamiento de los costos de transacción. Todos los participantes en el proceso de determinación de la política comercial enfrentan varios tipos de costos de transacción en forma de problemas de contratación, información asimétrica, vulnerabilidad al oportunismo y la necesidad de compromisos creíbles con las reglas de las políticas. Los actores privados y públicos operan en un contexto de información incompleta, racionalidad restringida, incertidumbre y vulnerabilidad al oportunismo cuando los actores individuales se encuentran ante otras opciones.<sup>35</sup> Por consiguiente, los participantes en el proceso de formulación de la política económica adoptan un com-

<sup>35</sup> Dixit (*op. cit.*, p. 2) afirma que “ambos [mercados y gobiernos] son elementos inevitables de la realidad, que la existencia de uno tiene una fuerte influencia en la operación del otro, y que ambos son procesos que se desarrollan en tiempo real, cuya evolución depende de la historia y se ve sacudida por sorpresas”.

portamiento estratégico en un contexto de decisiones interdependientes para encarar esos costos.<sup>36</sup> A fin de definir mejor lo que son las instituciones, diremos que se trata de mecanismos cuyo objetivo es hacer frente a costos de transacción específicos, definidos a grandes rasgos como los costos de redactar y hacer cumplir contratos (costos de información, negociación y aplicación).<sup>37</sup>

En la bibliografía sobre costos de transacción se ha subrayado la incapacidad de los responsables de formular las políticas para prever las posibles contingencias que afectarán una línea de acción, la complejidad de definir reglas específicas incluso para las pocas contingencias que pueden preverse, y la dificultad de observar y verificar directamente las contingencias de manera que puedan ponerse en marcha los procedimientos predefinidos. En consecuencia, en este ambiente sumamente incierto, en parte las reglas se escriben conforme se desarrollan los acontecimientos, mientras que las leyes que establecen las políticas tienen efectos duraderos. En efecto, una gran inercia guía la selección de instrumentos que pueden servir para fines no anticipados. Hay una *histéresis* de leyes de políticas, es decir, la política y las instituciones creadas para una situación específica terminan adquiriendo vida propia.<sup>38</sup> Un buen ejemplo es el acuerdo de 1957, antes mencionado, para limitar las exportaciones de algodón japonés a Estados Unidos que después se transformó en el Acuerdo Multifibras, cuya vigencia se extendió bastante más allá del periodo temporal de cinco años.<sup>39</sup> La Ley de reforma cambiaria y monetaria de Uruguay promulgada en 1959 es otro buen ejemplo. El propósito original de esta ley consistía en eliminar un sistema cambiario múltiple, pero permitió a varios gobiernos uruguayos imponer barreras administrativas, entre ellas la prohibición parcial o total de ciertas importaciones y, más adelante en los años setenta, sirvió como columna vertebral de un modelo de crecimiento hacia afuera.<sup>40</sup> Así pues, la formulación de la política económica es un

<sup>36</sup> Schelling, Thomas, 1967, *The Strategy of Conflict*, Oxford University Press, Londres.

<sup>37</sup> Dixit, 1996, *op. cit.*; Keohane, R. O., 1984, *After Hegemony (Cooperation and Discord in the World Political Economy)*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1984; Yarbrough, B. V. y R. M. Yarbrough (1992), *Cooperation and Governance in International Trade. The Strategic Organizational Approach*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey: Las instituciones también pueden considerarse como instrumentos para compartir el poder, dado que pueden dar voz a grupos sociales y a particulares a fin de que participen en acciones públicas y expresen su acuerdo o desacuerdo con los intereses prevaletentes (Hirschman, A., 1970, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts).

<sup>38</sup> Dixit (1996) llamó a esto política QWERTY en alusión al teclado de máquina de escribir que se volvió un parámetro para las máquinas de escribir y digitales sin que hubiera ninguna razón funcional (David P., 1985, "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review*, vol. 75, núm. 2 (Papers and Proceedings), pp. 332–337).

<sup>39</sup> Dixit, 1996, *op. cit.*

<sup>40</sup> Véase Vaillant, Marcel y Vivianne Ventura–Días, 2003, "Uruguay: Trade Policy in a Small Country", en Lengyel y Ventura–Días (comps.), *op. cit.*

proceso que depende de la trayectoria, en el que las soluciones para la situación actual se construyen con base en reglas y procedimientos heredados del pasado y cuyo resultado renovado puede rebasar incluso sus recién definidos propósitos.

Algunos autores han sintetizado estas corrientes de interpretación analítica de la formulación de la política comercial en la interacción de ideas, intereses e instituciones.<sup>41</sup> La política comercial se concibe como el resultado de: (i) intereses en conflicto de individuos y grupos de individuos que tienen su propia percepción sobre la manera en que su bienestar se verá afectado por las políticas comerciales y tratan de influir en las acciones de los responsables inmediatos de determinar las políticas, (ii) ideas o preferencias de políticas de diferentes actores privados y públicos, dados sus propios intereses individuales, y (iii) instituciones, que son conjuntos de reglas e incentivos que ofrecen soluciones a problemas de coordinación y, con ello, promueven la acción colectiva.

En América Latina, el proceso de formulación de la política económica tiene elementos de incertidumbre adicionales derivados de la discontinuidad en la política y las políticas en un contexto institucional y político sumamente volátil. En otras palabras, las preferencias de políticas no son estables. Las decepciones con los resultados de las políticas e instrumentos públicos pueden conducir a una reevaluación drástica y dolorosa de las preferencias y prioridades. Por ejemplo, las preferencias por las políticas liberales surgieron como una reacción a una década de distorsiones proteccionistas que siguieron a las crisis de la deuda. Sin embargo, después del experimento liberal, la falta de resultados concretos de las reformas favorables al mercado hizo que los responsables de formular las políticas, los académicos y los empresarios reevaluaran la conveniencia de las políticas liberales. Aunque no se observa una tendencia a revertir las ganancias obtenidas con las políticas monetarias y fiscales estables, así como con la apertura de los mercados, en la mayoría de los países estudiados los responsables de formular las políticas consideraban que los costos de los ajustes eran altos y generalizados. Por lo tanto, salvo algunas excepciones, los gobiernos aspiraban a una mayor reciprocidad en el acceso a los mercados mediante acuerdos comerciales preferenciales bilaterales y multilaterales (plurilaterales), y el fortalecimiento de los esquemas vigentes de integración regional.

<sup>41</sup> Goldstein, Judith, 1988, "Ideas, Institutions, and American Trade Policy", *International Organization*, vol. 42, pp. 179–218; Milner, Helen V., 1997, *Interests, Institutions and Information, Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey. Véase también Edwards, Sebastian y Daniel Lederman, 1998, "The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile", *NBER Working Paper Series*, núm. 6510, NBER, Cambridge, Massachusetts, abril.

Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, se compartía la percepción de que los países latinoamericanos no estaban capacitados adecuadamente para negociar los nuevos temas de la agenda comercial. En consecuencia, adoptaron una agenda de negociación defensiva que no los preparaba bien para el resultado de las negociaciones. Pese a la diversidad de situaciones de desarrollo en la región, al final de los años ochenta cada país enfrentaba presiones y retos similares impuestos por las severas restricciones financieras y la reprogramación de sus pagos de la deuda externa, que los dejaron en una posición negociadora vulnerable. Los analistas en materia comercial consideraron que las obligaciones derivadas de los acuerdos de la Ronda Uruguay eran datos exógenos a los que debían ajustarse las políticas comerciales, la legislación y las operaciones burocráticas nacionales. No obstante, los estudios por países revelaron que, no obstante las nuevas y estrictas reglas internacionales, perduraban diversos grados de libertad en las acciones estatales internas, que se aplicaban en cierta medida.<sup>42</sup>

Aunque hay pruebas de que los países en desarrollo tienen instituciones débiles y que no les fue fácil adaptarse al nuevo ambiente, los analistas no percibieron el resto de los movimientos que se desarrollaban de manera paralela a los cambios en el sistema de comercio multilateral. En los doce años que transcurrieron desde la Reunión Ministerial del GATT celebrada en Ginebra en 1982, hasta la firma formal del Acta Final de Marrakech en 1994, las sociedades latinoamericanas pasaron por un difícil proceso de adaptación a las nuevas condiciones financieras y económicas internacionales. Si bien es cierto que la situación política e institucional interna de los países variaba y que las políticas se aplicaban a un ritmo distinto, todos se alejaban de una estrategia de desarrollo basada en las políticas comerciales discriminatorias, el comercio liberal y los regímenes de inversión de diferentes tipos. En muchos casos por una capacidad de negociación débil, y en algunos otros por ideas liberales, su régimen comercial cambió radicalmente. Cuando concluyeron las negociaciones de la Ronda Uruguay, ya todos los países de América Latina habían emprendido un vasto proceso de privatización, desregulación y liberalización de sus mercados que acaparaba todo el tiempo y la energía de los actores públicos y privados.

Por consiguiente, una tendencia común en la adaptación de la región al nuevo contexto económico y político internacional es que precedió la conclusión de la Ronda Uruguay. Durante el periodo de la crisis de la deuda, los países con mayor

<sup>42</sup> Véase Lengyel y Ventura-Dias, 2003, *op. cit.*

nivel de desarrollo, como Argentina, Brasil, y México, estaban sujetos a una fuerte presión de sus socios industrializados para que asumieran de lleno sus responsabilidades internacionales. La crisis de la deuda y la reestructuración de la economía internacional afectaron directamente el poder de negociación de estos países.<sup>43</sup> En particular, la crisis financiera aumentó la influencia de instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la determinación de políticas de los países deudores. Los créditos estructurales en apoyo de reformas de políticas otorgados por algún organismo internacional tenían un gran peso en el fomento de la liberalización de los regímenes comerciales de América Latina.

Un amplio conjunto de reformas macroeconómicas redefinió los mecanismos de protección comercial con la eliminación, prácticamente, de las barreras no arancelarias, la adopción de aranceles promedio bajos y una mayor uniformidad en las estructuras arancelarias. De manera paralela, y acorde con la tendencia a la liberalización, casi todos los países de América Latina y el Caribe se afiliaron al GATT, y más adelante a la OMC, sujetándose a los derechos y obligaciones derivados de los acuerdos de la Ronda Uruguay. En última instancia, el proceso de reforma pareció haber sustituido la formulación discrecional de políticas económicas del régimen comercial de sustitución de importaciones por el Estado de derecho de un régimen liberal. Sin embargo, si prestamos mayor atención, observamos que prevaleció un gran pragmatismo en la forma de llevar a cabo las reformas. En realidad, los gobiernos conservaron un mayor poder discrecional para microadministrar el proceso de lo que se pensó originalmente. La nueva oleada de regionalismo que surgió junto con el uso extendido de mecanismos de defensa contingentes (medidas *antidumping* y de salvaguardia) constituye un buen ejemplo de la manera en que lo gobiernos trataron de enfrentar la abrumadora presión para una mayor apertura de los mercados nacionales, así como para una convergencia de reglas e instituciones. No fue sino hasta finales de los años noventa cuando América Latina se centró más en las reglas y obligaciones multilaterales. De ahí que, vistas en retrospectiva, las preocupaciones expresadas por los analistas de comercio de que los acuerdos de la Ronda Uruguay reducirían drásticamente el espacio para la formulación e instrumentación de políticas en los países en desarrollo tenían un error de cálculo en cuanto al tiempo. Lo anterior no significa que el espacio para las políticas de desarrollo no se haya reducido notoriamente sino que, tras analizar las experiencias de los países, parece que la influencia de los acuerdos de la Ronda Uruguay en esa reducción no fue tan importante como se pensó en un principio.

<sup>43</sup> Glover, David y Diana Tussie, 1993, "Introduction", en Glover, D. y D. Tussie (comps.), *The Developing Countries in World Trade Policies and Bargaining Strategies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

La mayoría de los países tuvieron que ajustar sus economías e instituciones a los esquemas de liquidez internacional y a las condiciones impuestas por los países acreedores y las instituciones multilaterales después de la crisis de la deuda en los años ochenta.<sup>44</sup> Los ajustes macroeconómicos fueron bastante radicales al obligar a los gobiernos a reducir los gastos y, al mismo tiempo, aumentar los ingresos fiscales y por concepto de exportaciones. Los gobiernos se vieron obligados a abandonar los instrumentos fiscales y crediticios para promover las industrias locales y la diversificación de las exportaciones, incluso antes de que entraran en vigor algunas de las nuevas reglas sobre subsidios a las exportaciones en la OMC. Aunque en los años noventa la región recuperó su atractivo para los flujos de capital privado, la naturaleza de esos flujos de capital y la fragilidad inherente de los planes de estabilización instrumentados por los países latinoamericanos hicieron que éstos se sujetaran a un tipo de cambio fijo; además, la interdependencia general de los mercados impidió que los gobiernos aplicaran políticas fiscales expansivas.

Por tanto, en el nivel micro, las empresas de todos los tamaños tuvieron que aprender a sobrevivir y operar en regímenes comerciales abiertos y a volverse competitivas en los mercados internacionales mucho antes de que concluyera la Ronda Uruguay. La liberalización unilateral precedió las concesiones y consolidaciones arancelarias formales en el GATT. Es cierto que por primera vez las listas de aranceles incluían casi la totalidad de sus partidas arancelarias; sin embargo, el tope de estas consolidaciones arancelarias, como en la mayoría de los países desarrollados, fue considerablemente más alto que el nivel arancelario alcanzado al cabo del proceso de reducción arancelaria unilateral.

Por último, como ya se mencionó, los gobiernos latinoamericanos decidieron lograr una mayor liberalización por medio de acuerdos preferenciales bilaterales y subregionales. En ocasiones, como sucedió con el TLCAN, los acuerdos contenían agendas más amplias y compromisos de nivel más alto que los incluidos en los acuerdos de la Ronda Uruguay. Por otro lado, México se convirtió en el eje de varios acuerdos de libre comercio bilaterales y minilaterales con reglas comerciales y de inversión de un alcance similar. Tal es el caso del Grupo de los Tres (G-3), que asocia a Colombia y Venezuela con México. En los años noventa, América Latina adquirió cada vez mayor importancia para la estrategia exportadora de otros países de la región. Al terminar el siglo, había una diferencia perceptible en la composición del comercio en América Latina: Estados Unidos se volvió un importante socio comercial para México y los países centroamericanos, mientras que los países del

<sup>44</sup> Las propuestas normativas de la teoría comercial también excluyen todos los costos por ajustes relacionados con la liberalización del comercio, ya sea la distribución de costos y beneficios entre industrias, la no utilización de recursos productivos, la eliminación de pequeñas y medianas empresas vulnerables, etcétera.

Cono Sur, más distantes, exportaban la mayoría de sus bienes y servicios a los países vecinos.

Tampoco se debe soslayar la repercusión de los avances subregionales en el comportamiento empresarial. Por ejemplo, los resultados, tanto positivos como negativos, de las negociaciones arancelarias dentro del Mercosur fueron resultados visibles para los empresarios privados de los países miembros que contrastaban con las precarias concesiones en el acceso al mercado obtenidas por sus gobiernos en la Ronda Uruguay. Por añadidura, el proceso en curso con miras a la creación de un Área de Libre Comercio del Hemisferio Occidental ha llamado más la atención a la región que el potencial inicio de nuevas negociaciones (o la profundización de las anteriores) en la OMC. De hecho, no fue sino hasta las protestas masivas de la fallida Conferencia Ministerial de Seattle cuando la OMC se volvió objeto de interés para los medios de comunicación en América Latina. Por consiguiente, la creación y renovación de esquemas de integración como el Mercosur y la Comunidad Andina se ha relacionado con un proceso de aprendizaje enriquecedor con efectos indirectos y acumulativos que los países miembros pueden aprovechar en otros foros de negociación.<sup>45</sup> Asimismo, los agentes públicos y privados en Chile y México, que son los ejes de una impresionante red de acuerdos comerciales, han acumulado un sólido conocimiento sobre los componentes comerciales y relacionados con el comercio de las negociaciones internacionales.

#### LA INTERACCIÓN ENTRE LOS INTERESES PRIVADOS Y PÚBLICOS: EL PROCESO DE APRENDIZAJE

La interacción de los actores privados y públicos en la formulación e implantación de la política comercial latinoamericana se ha documentado muy poco, aunque hay una vasta bibliografía sobre reformas comerciales.<sup>46</sup> En muchos casos, la influencia de grupos de interés específicos en las políticas comerciales se infiere a partir de los resultados en cuanto a las diferencias entre industrias en materia de protección arancelaria. Algunas disposiciones legales permiten relacionar determinada política con funcionarios públicos elegidos y no elegidos, y con instituciones específicas que estuvieron a cargo del proceso de formulación de la política económica. No obstante,

<sup>45</sup> Véase Fairlie Reynoso, Alain, 2003, "Peru: Trade Policy and International Negotiations", en Lengyel y Ventura-Días (comps.), 2003, *op. cit.*; Echavarría, J. J. y Cristina Camboa, 2003, "Colombia and Venezuela: Trade Policy Reforms and Institutional Adjustments", en Lengyel y Ventura-Días (comp.), *op. cit.*

<sup>46</sup> Edwards, Sebastián, 1995, *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Oxford University Press, Nueva York, NY; Ostry, Silvia, en S. Ostry (comp.), *The Trade Policy-Making Process. Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere*, Buenos Aires, INTAL-ITD-STA.

incluso cuando se identifica a los beneficiarios directos de esas políticas, no hay pruebas de su participación en la formulación de las políticas debido a la existencia de canales de influencia informales. La poderosa influencia de las burocracias estatales en el proceso de determinación de la política económica en América Latina, durante el largo periodo de crecimiento dirigido por el Estado, favoreció el establecimiento de vínculos estrechos entre los funcionarios públicos y los empresarios privados, pero el proceso de determinación de la política se mantuvo bajo la égida de los burócratas estatales. En la mayoría de los países, la formulación y la instrumentación de las políticas comerciales son prerrogativas exclusivas del Ejecutivo.

La diversidad de situaciones institucionales que existen en los principales países de América Latina se ve reflejada en la manera en que se formularon y aplicaron las políticas comerciales. La liberalización del comercio se configuró de acuerdo con la estructura de producción y comercio de cada país, así como con las características de su integración a la economía mundial. En un extremo, Chile, México y Uruguay han avanzado en la adopción de políticas comerciales más abiertas, aunque Uruguay ha tenido una política menos congruente que Chile. La intensificación del proceso mexicano de liberalización comercial ocurrió al mismo tiempo que una mayor integración económica con la economía estadounidense, al principio mediante acuerdos bilaterales y sectoriales, y después mediante el TLCAN. Chile decidió mantener un arancel fijo bajo y adoptar una estrategia de acceso al mercado de vías múltiples, multiplicando los acuerdos de libre comercio con todos los socios comerciales. Por lo tanto, aunque las exportaciones chilenas tienen una ventaja comparativa basada en los recursos naturales, los mercados de destino son muy diversos.<sup>47</sup> México, por medio de la aplicación de esquemas internacionales de participación en la producción, ha logrado diversificarse con productos muy elaborados, aunque en el país se llevan a cabo sobre todo operaciones de manufactura de mano de obra intensiva. El comercio y la inversión se concentran en Estados Unidos, que representa más del 86% de las exportaciones e importaciones mexicanas. Uruguay ha preferido profundizar su integración con otros países del Mercosur, en virtud de su situación geográfica y la integración de la economía uruguaya con la de Argentina y la de Brasil. Colombia, Perú y Venezuela están más o menos a la mitad de las preferencias de liberalización comercial, pero, de nuevo, cada uno de estos países encierra instituciones y procesos económicos y políticos que han determinado las características precisas de su integración a la economía mundial. Las tres economías son exportadoras de recursos naturales, y el petróleo representa un porcentaje importante de sus ingresos. Las rela-

<sup>47</sup> Véase Silva, Verónica, 2003, "Chile: A Multi-track Market Access Strategy", en Lengyel y Ventura-Días (comps.), *op. cit.*

ciones comerciales entre Colombia y Venezuela representaron el núcleo de la renovada Comunidad Andina de Naciones, mediante la cual ambos países buscaron diversificar su producción y comercio.

En el otro extremo, Brasil, el país de la región con la economía más diversificada y avanzada, ha racionalizado pragmáticamente la protección en las fronteras y reducido los niveles arancelarios promedio, eliminado la mayoría de las barreras no arancelarias y ajustado los esquemas de fomento de las exportaciones a las reglas de la OMC (aunque tuvo que hacerlo por resoluciones este organismo). Sin embargo, los cuadros burocráticos brasileños usaron las políticas comerciales como instrumentos para favorecer la competencia en los mercados internos y, con ello, contribuir a los planes de estabilización de precios. Desde mediados de los años ochenta, ha habido continuidad en las políticas brasileñas con miras, en primer término, a una mayor integración con Argentina y, más adelante, con los otros países del Cono Sur, mediante la construcción del Mercosur. Tanto las exportaciones argentinas como las brasileñas sufrieron las consecuencias de un tipo de cambio sobrevaluado. Brasil adoptó un tipo de cambio flexible en 1999, mientras que Argentina hizo lo propio a finales de 2001, en circunstancias difíciles.<sup>48</sup>

En todos estos países, los intereses privados y públicos se convirtieron en preferencias de políticas específicas por medio de instituciones formales e informales. En todos los países, las categorías omnicomprendivas de productores exportadores y sensibles a la competencia de las importaciones sintetizan importantes tensiones de distribución intersectoriales. Sin embargo, a medida que la economía se vuelve más compleja, los intereses de los actores individuales se definen con mayor precisión. Por ende, los productores también deben diferenciarse de acuerdo con sus insumos importados o nacionales. El tamaño y la propiedad del capital son otras variables importantes, en particular en aquellas economías donde el proceso de privatización de los activos públicos y la desregulación de los mercados que acompañó el proceso de liberalización comercial dio como resultado una gran desnacionalización de activos.

México fue un innovador al incluir a empresas en las negociaciones del TLCAN, institucionalizando el “cuarto de al lado”, lo que más adelante fue emulado por Colombia y, más recientemente, por Chile.<sup>49</sup> La estrecha colaboración del gobierno y las empresas en la formulación de la agenda de las negociaciones comerciales constituyó un ejemplo afortunado de la transición de las relaciones de colaboración conflictivas entre los sectores público y privado en México. Esto fue posible gracias al

<sup>48</sup> Véase da Motta Veiga y Ventura-Días, 2003, “Brazil: The Fine-Tuning of Trade Liberalization”, y Tussie, Diana, G. Casaburi y Cintia Quiliconi, en Lenvyel and Ventura-Días (comps.), *op. cit.*

<sup>49</sup> Véase Ortiz-Mena, Antonio, 2003, “Mexico: A Regional Player in Multilateral Trade Negotiations”, en Lenvyel y Ventura-Días (comps.), *op. cit.*

establecimiento de una sola asociación que unificó los intereses de todas las empresas privadas mexicanas, promovida por el gobierno mexicano en 1988, en un principio con la intención de fomentar la diversificación y el crecimiento de las exportaciones. Cuando posteriormente se invitó al sector privado a participar en las negociaciones del TLCAN, la asociación se creó con base en el Sistema Consultivo del Sector Privado, instituido en virtud de la Ley de Comercio de 1974 para ayudar al Representante de Estados Unidos para Asuntos Comerciales.<sup>50</sup> En Colombia, en los últimos diez años, aunque de manera menos sistemática, el Ministerio de Comercio Exterior ha participado en una intensa ronda de negociaciones con el sector empresarial. Representantes de grupos empresariales acompañan a las delegaciones oficiales en las negociaciones comerciales y esperan la solicitud de consulta de los funcionarios públicos. Al final de cada día, el equipo técnico del gobierno se reúne con los representantes del sector empresarial y los pone al tanto de las negociaciones.<sup>51</sup> Este mismo mecanismo de consulta del “cuarto de al lado” se usó en las negociaciones para un tratado de libre comercio (TLC) entre Chile y Estados Unidos. El sector privado también participó directamente en las negociaciones para el Acuerdo Político, Económico y de Cooperación entre Chile y la Unión Europea.

En Brasil, durante la Ronda Uruguay, el Ministerio de Relaciones Exteriores promovió consultas periódicas entre los representantes de los intereses privados para conocer su punto de vista sobre asuntos importantes que formaban parte de la agenda comercial. Sin embargo, en aquel entonces nada era más lejano a los intereses empresariales brasileños que las negociaciones comerciales multilaterales, y no hubo retroalimentación por parte de los negociadores comerciales acerca de sus estrategias. A principios de los años noventa, también se marginó completamente a los representantes empresariales en las negociaciones del Mercosur, y se definió un programa obligatorio de liberalización comercial que preveía reducciones arancelarias cada seis meses con objeto de evitar que las empresas influyeran en los resultados. No obstante, en aquel momento los empresarios brasileños ya estaban lo suficientemente interesados en el nuevo contexto de competencia nacional y se pusieron en contacto con sus homólogos en Argentina, a fin de encontrar maneras y medios para participar en las negociaciones. Cuando Estados Unidos manifestó su deseo de ampliar un acuerdo similar al TLCAN al resto de América (excepto Cuba), las asocia-

<sup>50</sup> Alba-Vega, Carlos, 1996, “La coordinadora de organizaciones empresariales de comercio exterior: Un caso de cooperación entre el sector público y el privado en México”, en O. Muñoz (comp.), *Estado, empresarios, instituciones: Estrategias para la transformación productiva* (Santiago de Chile, CEPAL/CIEPLAN).

<sup>51</sup> Langebaek A., 2002, “The Role of the Colombian Private Sector in Making External Trade Policy”, en S. Ostry (comp.), *The Trade Policy-Making Process: Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere, Occasional Paper 13* (Buenos Aires, INTAL-ITD-STA).

ciones empresariales brasileñas, y de otros países del Mercosur, aunque con reservas respecto a los beneficios de tal asociación, estaban mejor preparados para participar en el debate.

### Consideraciones finales

El ajuste de los sectores público y privado de América Latina al nuevo ambiente comercial y de inversión que configuró las negociaciones de la Ronda Uruguay ocurrió antes de que se percibieran los efectos de los acuerdos de esta ronda. En consecuencia, hasta finales de los años noventa, se produjeron pocos ajustes económicos y de políticas como resultado del nuevo sistema comercial de la OMC. Siempre que lo permitieran las organizaciones financieras internacionales, y sus planes de estabilización, cada país seleccionaba pragmáticamente cómo llevar a cabo la liberalización comercial de manera que respondieran a las presiones internas y congruentes con su etapa de integración económica. La liberalización comercial “minilateral” mediante el TLCAN, el Mercosur, la Comunidad Andina, o los acuerdos comerciales bilaterales satisficieron la necesidad de un mayor control del ritmo y la duración del proceso. Los países tuvieron una participación plena en las complejas negociaciones para la creación del ALCA, incluso aquellos que se mostraban ambivalentes frente a las reglas hemisféricas.

En algunos casos, la construcción de canales más fluidos entre los funcionarios públicos y los actores no gubernamentales, que fue concomitante al proceso de democratización, tiene algún peso en la formulación de la política comercial y las negociaciones comerciales.<sup>52</sup> En muchos sentidos, las políticas económicas y el proceso de determinación de la política económica sufrieron cambios, mientras que las instituciones democráticas se estaban recreando paulatinamente. En diferentes medidas, los estudios comparativos entre países demuestran que los productores, consumidores, trabajadores y otros grupos sociales han aprendido a articular, expresar y defender sus percepciones sobre la manera en que el comercio internacional y sus reglas afectan sus vidas. Hay indicios de que las negociaciones traslapadas en las que participan los países han influido en la manera en que los actores públicos y privados y las instituciones interactúan en el ámbito interno para definir tanto los intereses como una agenda de comercio nacionales. Se deberían dedicar más estudios a la documentación del proceso de aprendizaje que ocurrió en América Latina, desde la

<sup>52</sup> Véase da Motta Veiga, Pedro, 2002, “Brazil” en S. Ostry (comp.), *The Trade Policy-Making Process. Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere*, Buenos Aires, INTAL-ITD-STA.

conclusión de la Ronda Uruguay hasta la redacción de una agenda de negociación propositiva y que, a la larga, sería la agenda central de la ronda de negociaciones comerciales de Doha.

Los sistemas internacionales enfrentan los dilemas de la acción colectiva de aumentar el cumplimiento de un conjunto de reglas que necesariamente reducen la autonomía de acción de los gobiernos nacionales. Las economías dominantes han modelado normas internacionales con los grados de libertad que requieren para responder a imperativos políticos internos. Las peticiones de los pequeños exportadores de recibir un trato preferencial fueron toleradas en el GATT, pero no se convirtieron en compromisos obligatorios para los países industriales. Luego de la fallida Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle en 1999, los países latinoamericanos, como parte de varias coaliciones en la OMC, han promovido activamente la inclusión de la dimensión del desarrollo en la agenda comercial de Doha mediante obligaciones ineludibles concretas. Sin embargo, hasta el momento no se han obtenido resultados concretos a causa de la intransigencia de los países industriales.

Hacia finales de los años noventa, no obstante, se empezaron a poner en tela de juicio los instrumentos de la política comercial en los compromisos de la OMC y el mecanismo de solución de diferencias: bandas de precios y sistemas simplificados de reembolso de derechos aduaneros en Chile, referencia de precios en Uruguay, crédito a las exportaciones (PROEX) en Brasil, subsidios al tabaco en Argentina, entre otros. En cada país, los funcionarios públicos adquirieron cada vez mayor conciencia de las restricciones impuestas por sus compromisos en la OMC, así como por las dificultades para cumplir cabalmente con las obligaciones de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Después del fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle, la OMC quedó incluida de manera definitiva, junto con el ALCA, en las preocupaciones de las empresas y el debate público en América Latina. De muchas maneras, queda claro que una estrategia de acceso al mercado de vías múltiples incluyen las reglas, normas y procedimientos multilaterales como marco de referencia general, aunque los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos abarcan temas como inversión, adquisiciones gubernamentales, comercio y medio ambiente, para los que todavía no se han negociado reglas multilaterales.

Los negociadores latinoamericanos usaron sus conocimientos técnicos sobre las reglas de la OMC para la preparación de una agenda favorable a los países en desarrollo en la Conferencia de Seattle, que más adelante sería la agenda de desarrollo en la nueva ronda que se inició en Doha, Qatar, en noviembre de 2001. En el mandato de Doha se reconocían las dificultades de los países en desarrollo para cumplir sus obligaciones en el marco de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Estas dificultades van más allá de la falta de capacidad técnica para aplicar los acuerdos. Los aspectos

que se han debatido como parte de dos conjuntos de temas de negociación, (1) asuntos de aplicación y (2) trato especial y diferenciado, resumen las tensiones entre la legalización de las reglas multilaterales y la autonomía nacional para formular y ejecutar las políticas de desarrollo. Los países en desarrollo, en general, y América Latina, en particular, están tratando de negociar un trato más equilibrado para las necesidades nacionales.

Se debe reconocer que las reglas multilaterales de la OMC incorporaron un trato asimétrico de los intereses nacionales. Los países industriales mantuvieron un alto nivel de protección para su agricultura, así como para otras industrias de procesamiento de recursos naturales, con lo que evitan que los países en desarrollo se beneficien de su ventaja comparativa de especialización. Por otro lado, los países en desarrollo de ingresos medianos, como los latinoamericanos, perdieron la flexibilidad en las reglas que les permitía diversificar sus exportaciones hacia bienes y servicios con un mayor contenido de conocimiento. Los países industriales recibieron un trato más favorable para adaptar sus empresas a la nueva estructura competitiva de los mercados internacionales que los países con un menor desarrollo económico e institucional. Los resultados recientes de la Reunión Ministerial de la OMC en Cancún, México, demostraron que el sistema multilateral de comercio debe incluir compromisos vinculantes en los que se aborden explícitamente las necesidades de desarrollo. Además, sigue abierto el debate sobre normas flexibles y una mayor capacidad de maniobra para responder a los intereses nacionales legítimos en contraposición a las estrictas reglas internacionales uniformes.

Traducción: Virginia Aquirre

recibido en julio de 2003  
aceptado en agosto de 2003