

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 29-30.
Miscelánea.**

Introducción.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 29-30.
Miscelánea.**

Las novedades reales tras la creación de la Organización Mundial
del Comercio.
Miquel Montañà i Mora.

Las novedades reales tras la creación de la Organización Mundial del Comercio

Miquel Montaña i Mora*

LA IDEA DE CREAR UNA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

La idea de incluir un Acuerdo estableciendo una Organización Internacional de Comercio (en adelante, OMC)¹ en los acuerdos de la Ronda Uruguay fue formulada poco después de empezar la Ronda por Renato Ruggiero, entonces ministro de Comercio italiano. Andando el tiempo, los caprichos del destino han hecho que Renato Ruggiero sea actualmente el director general de la organización que él mismo propuso crear. Paradojas de la vida, mientras Renato Ruggiero empezaba a saborear un guiso que se había estado cocinando durante varios años, el candidato que había tenido más posibilidades de dirigir la OMC, Carlos Salinas de Gortari, empezaba una huelga de hambre como protesta ante las acusaciones que le relacionaban con el asesinato del candidato del PRI en las últimas elecciones mexicanas.

La idea de Renato Ruggiero fue convertida en una propuesta formal por Canadá en abril de 1990² y posteriormente recogida por la Comisión de las Comunidades Europeas (en adelante, la CE o la Comunidad) a principios de 1991. La Comisión se convirtió a partir de entonces en abanderada de los partidarios de crear un marco institucional nuevo, lo cual tuvo su reflejo en el Documento Dunkel, que ya preveía la constitución de una “Organización Multilateral del Comercio”³. Curiosamente, en el Documento Dunkel, el acuerdo constitutivo

*Máster en Derecho por la Universidad de Harvard, Profesor de Derecho Internacional Público de la Universitat Autònoma de Barcelona

de la OMC (en adelante, “el Acuerdo de la OMC”) no era el primero del índice de documentos, como en el Acta Final de la Ronda Uruguay, sino el último, acaso para sustraerlo de la atención de los delegados de los Estados Unidos, quienes se opusieron al Acuerdo hasta el último momento. Además, en el Documento Dunkel la organización se denominaba “Organización Multilateral del Comercio”, en lugar de “Organización Mundial del Comercio”. A última hora, se adoptó el nuevo nombre a solicitud de la Administración de EEUU, la cual pretendía así desmarcarse del debate multilateralismo-unilateralismo que tanto daño podría hacer a la famosa Sección 301 de la Ley Arancelaria de 1974.

OBJETIVOS DE LA OMC

Los objetivos de la OMC están enumerados de manera muy genérica y un tanto confusa en el preámbulo, el cual está copiado en buena parte del preámbulo del GATT de 1947. El objetivo fundamental parece ser el de contribuir a “elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios”. Es de destacar la inclusión de la referencia a la producción y el comercio de servicios, al constituir una de las novedades de la Ronda Uruguay. El resto está copiado del preámbulo del GATT de 1947.

El objetivo anterior debe permitir “al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico”. La voluntad de alcanzar un desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente son ciertamente dos objetivos novedosos, y su mención en el preámbulo puede constituir dos importantes puntos de referencia a la hora de establecer las competencias implícitas de la Organización.

Un tercer objetivo sería “realizar esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico”. La preocupación del trato diferenciado a los países en vías de desarrollo ha sido una constante desde la aprobación de la Parte IV del GATT de 1947 en 1966, si bien a menudo los esfuerzos realizados en este sentido han encontrado tan sólo expresión a nivel retórico.

El cuarto objetivo, que tiene un carácter instrumental respecto de los tres anteriores, consiste en “desarrollar un sistema multilateral de comercio integrado, más viable y duradero, que abarque el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, los resultados

de anteriores esfuerzos de liberalización del comercio y los resultados integrales de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay”. A diferencia del tradicional régimen de “GATT a la carta”, el nuevo sistema aspira a tener un carácter integrado, como lo demuestra el hecho de que para ser miembro inicial se requiera ser parte contratante del GATT 1947, del Acuerdo de la OMC y de todos los Acuerdos Comerciales Multilaterales (art. XI del Acuerdo OMC). Una muestra adicional de la preocupación por la integridad del sistema puede encontrarse en el artículo XVI.5, el cual establece que no podrán formularse reservas respecto de ninguna disposición del Acuerdo de la OMC y que las reservas respecto de los Acuerdos Comerciales Multilaterales sólo podrán formularse en la medida prevista en los mismos. Se persigue con ello evitar una de las causas de la erosión del sistema GATT en las últimas décadas: la fragmentación de su régimen jurídico.

Los anteriores objetivos se lograrán “mediante la celebración de acuerdos encaminados a obtener, sobre la base de la reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio, así como la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales”, párrafo que también se ha extraído del preámbulo del GATT de 1947.

Por último, el preámbulo habla de “preservar los principios fundamentales” que informan el sistema multilateral de comercio, a saber, los principios del GATT de 1994, cuyo análisis excedería con mucho el objeto del presente trabajo.

Al margen de lo que prescribe el preámbulo del Acuerdo de la OMC, también es significativo lo que no dice. Su parquedad, y el hecho de que los objetivos enunciados coincidan en lo fundamental con los del GATT de 1947, ponen de manifiesto que la intención de las partes es constituir una organización internacional sin grandes ambiciones a corto plazo, limitada a jugar el papel de mero soporte institucional del sistema GATT. En consecuencia, las lecturas maximalistas que se han hecho del Acuerdo de la OMC no parecen estar justificadas.

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Según el artículo II del Acuerdo, “la OMC constituirá el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus miembros en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos conexos incluidos en los anexos del presente Acuerdo”. La lectura de los anexos revela la existencia de dos tipos de Acuerdos, sometidos a un régimen jurídico distinto:

Acuerdos Comerciales Multilaterales (ACM)

En los anexos 1, 2 y 3 se recogen los llamados “Acuerdos Comerciales Multilaterales”, los cuales forman parte integrante del Acuerdo constitutivo de la OMC y son vinculantes para todos sus miembros (art. II.2 del Acuerdo OMC). En caso de conflicto entre una disposición del Acuerdo de la OMC y una disposición de cualquiera de los ACM, prevalecerá, en el grado en que haya conflicto, la disposición del Acuerdo de la OMC (art. XVI.3). En concreto, los mencionados anexos comprenden los siguientes acuerdos:

1. Los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías (Anexo 1A):
 - a. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994)⁴, el cual “es jurídicamente distinto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de fecha 30 de Octubre de 1947, anexo al Acta Final adoptada al término del segundo período de sesiones de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, posteriormente rectificado, enmendado o modificado” (art. II.4 del Acuerdo OMC).
 - b. El Acuerdo sobre la Agricultura.
 - c. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
 - d. El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.
 - e. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.
 - f. El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el comercio.
 - g. El Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (más conocido como Código Antidumping).
 - h. El Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.
 - i. El Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición.
 - j. El Acuerdo sobre Normas de Origen.
 - k. El Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.
 - l. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.
 - m. El Acuerdo sobre Salvaguardias.
 2. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (Anexo 1B).
 3. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Anexo 1C).
 4. El Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (Anexo 2).
 5. El Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (Anexo 3).

Acuerdos Comerciales Plurilaterales (ACP)

El anexo 4 recoge los llamados Acuerdos Comerciales Plurilaterales, los cuales “también forman parte del presente Acuerdo para los miembros que los hayan aceptado,

y son vinculantes para éstos. Los Acuerdos Comerciales Plurilaterales no crean obligaciones ni derechos para los Miembros que no los hayan aceptado” (art. II.3 Acuerdo OMC). En concreto, el anexo 4 incluye el Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles, el Acuerdo sobre Contratación Pública, el Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos y el Acuerdo Internacional de la Carne de Bovino.

Puede observarse, pues, que a pesar del objetivo de “desarrollar un sistema multilateral de comercio integrado” declarado en el Preámbulo del Acuerdo de la OMC, una cierta fragmentación ha sido inevitable. Así, las cuatro materias incluidas en el Anexo 4 (aeronaves civiles, compras del sector público, productos lácteos y carne de bovino) quedan cubiertas por la Organización, pero tendrán un régimen jurídico específico que sólo se aplicará a los miembros que los hayan aceptado. Se ha indicado que los Acuerdos Comerciales Plurilaterales “son el apéndice residual de una organización que nace con vocación universal, pero que admite la circunstancia de que en determinados sectores económicos pueden ser necesarias disciplinas específicas y que éstas solo se apliquen entre aquéllos que así lo deciden”⁵.

Por lo demás, el Artículo XIII del Acuerdo constitutivo de la OMC añade otra fuente potencial de fragmentación, al permitir la no aplicación de los Acuerdos Comerciales Multilaterales entre miembros cuando concurren las circunstancias previstas en dicho artículo (Ver Art. XIII del acuerdo OMC).

Por último, hay que destacar que tanto los Acuerdos Comerciales Multilaterales como los Acuerdos Comerciales Plurilaterales constituyen *lex specialis* respecto del GATT 1994, de modo que en caso de conflicto las disposiciones de los primeros prevalecerán sobre el segundo. Así lo dice la “Nota Interpretativa General al Anexo 1A” respecto de los Acuerdos Multilaterales⁶, aunque es extensible a los Acuerdos Plurilaterales.

FUNCIONES

El Acuerdo constitutivo de la OMC le atribuye básicamente cuatro tipo de funciones, que pueden clasificarse del siguiente modo:

1. Servir de estructura institucional permanente de los Acuerdos del sistema GATT: así, “la OMC facilitará la aplicación, administración y funcionamiento del presente Acuerdo y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y favorecerá la consecución de sus objetivos, y constituirá también el marco para la aplicación, administración y funcionamiento de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales” (art. III.1).

2. Servir de foro permanente de negociaciones entre sus miembros: la existencia de una estructura institucional permanente facilitará sin duda las negociaciones entre los miembros, las cuales adquirirán un carácter más institucionalizado que en el pasado (art. III.2).

3. Administrar el Entendimiento sobre Solución de Diferencias y el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (Art. III 3 y 4): la OMC tomará del GATT una de las funciones más características y originales de la Organización, la de resolver las diferencias que surjan en relación a la aplicación e interpretación de los Acuerdos cubiertos por la OMC. Además, se le ha encomendado también la administración del llamado “Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales”, el cual se puso en marcha en la “Reunión a Medio Camino” para mejorar la transparencia de las políticas comerciales de los Miembros.

4. Cooperar con otras organizaciones internacionales en el marco establecido por los objetivos del Acuerdo: el artículo III.5 del Acuerdo de la OMC establece que “con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial, la OMC cooperará, según proceda, con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y sus organismos conexos”. Esta disposición hay que ponerla en relación con el artículo V, el cual prevé la celebración de acuerdos de cooperación con otras organizaciones internacionales y la celebración de consultas y la cooperación con organizaciones no gubernamentales.

A pesar de que el artículo III.5 parece estar pensado fundamentalmente para la cooperación en materia económica, hay que entender que también es función de la OMC establecer los mecanismos de cooperación oportunos para lograr una mayor coherencia en la formulación a escala mundial de políticas relativas a cualesquiera de los objetivos de la Organización. En este sentido, ya se ha destacado la inclusión, por vez primera, de la protección del medio ambiente como uno de los objetivos del sistema GATT.

El establecimiento de relaciones formales de cooperación con otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales viene ciertamente facilitado por la atribución de personalidad jurídica a la Organización (art. VIII.1). Es de destacar que tradicionalmente el GATT ha sido tratado de facto como una agencia especializada en sus relaciones con las Naciones Unidas, tratamiento que tiene su origen en un intercambio de cartas realizado en agosto de 1952 entre el secretario general de las Naciones Unidas y el entonces secretario ejecutivo del GATT. No obstante, su falta de personalidad jurídica ha mermado en gran medida su capacidad de actuación en las Relaciones Internacionales, cuestión que ha quedado resuelta por el Acuerdo de la OMC.

MIEMBROS

El Acuerdo constitutivo de la OMC hace una distinción entre miembros iniciales (art. XI) y miembros adheridos (art. XII). La distinción sólo tiene efectos respecto del

procedimiento de admisión, ya que ambas categorías de miembros gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones:

Miembros iniciales

De acuerdo con el artículo XI.1, para ser Miembro inicial de la OMC se requieren cuatro condiciones: ser parte contratante del GATT de 1947 en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo constitutivo de la OMC (excepto las Comunidades Europeas); aceptar el Acuerdo constitutivo de la OMC y los Acuerdos Comerciales Multilaterales; formular Listas de Concesiones y Compromisos al GATT de 1994; y formular Listas de Compromisos Específicos al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (más conocido como “GATS”) (art. XI.2).

En el momento de su entrada en vigor, el día uno de enero de 1995, la OMC contaba con 81 miembros iniciales, los cuales habían cumplido con las cuatro condiciones anteriores⁷. Además, se estaban verificando las Listas de nueve candidatos⁸, mientras que otros 38 estaban pendientes de satisfacer los requisitos establecidos por su derecho interno para ratificar el Acuerdo de la OMC⁹. El Acuerdo está abierto a la aceptación, mediante firma o formalidad de otra clase, respecto de los candidatos que reúnan las condiciones requeridas para ser miembro inicial, durante un período de dos años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo (art. XIV.1), esto es, a partir del uno de enero de 1995. Toda aceptación posterior a la entrada en vigor del Acuerdo surtirá efecto el día siguiente a la fecha de la aceptación.

Miembros adheridos

El Acuerdo de la OMC es un tratado multilateral de carácter general y abierto. Tiene una vocación marcadamente universal y, en consecuencia, permite la entrada de nuevos miembros a través de un procedimiento de adhesión. Para adquirir la condición de miembro a través del procedimiento de adhesión han de reunirse fundamentalmente tres condiciones: ser un Estado o territorio aduanero distinto que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores y en las demás cuestiones tratadas en el Acuerdo de la OMC y los Acuerdos Comerciales Multilaterales (art. XII.1); adherirse tanto al Acuerdo de la OMC como a todos los Acuerdos Comerciales Multilaterales¹⁰; y formular Listas de Concesiones y Compromisos al GATT de 1994 y al GATS “en condiciones que habrá de convenir con la OMC”.

Las decisiones en materia de adhesión corresponden a la Conferencia Ministerial, que aprobará el acuerdo sobre las condiciones de adhesión por mayoría de dos tercios de los miembros de la OMC (art. XII.2).

Respecto de la adhesión a los Acuerdos Comerciales Plurilaterales, habrá que atenerse a las disposiciones específicas de cada Acuerdo (art. XII.3).

ESTRUCTURA ORGÁNICA

La estructura orgánica de la OMC reproduce en buena medida la estructura de la que se había dotado el GATT a lo largo de los años. Para una mayor claridad expositiva, se examinarán de manera separada los órganos principales y los órganos subsidiarios.

Órganos principales

La Conferencia Ministerial: es el órgano deliberante de carácter plenario de la organización. Está formada por representantes de todos los miembros y se reunirá por lo menos una vez cada dos años. Tiene competencia general para adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de los acuerdos cubiertos por la OMC (art. IV.1), así como para decidir sobre la adhesión de nuevos miembros (art. XII.2), eximir a un miembro de una obligación impuesta por el Acuerdo de la OMC o por cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales (art. IX.3), adoptar interpretaciones del Acuerdo de la OMC y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales (art. IX.2) y acordar las líneas fundamentales de la actuación de la Organización y de los demás órganos.

El Consejo General: en contra de lo que su nombre pudiera dar a entender, el Consejo General no es propiamente un órgano ejecutivo, sino simplemente un alter ego de la Conferencia Ministerial que desempeñará las funciones de aquélla en los intervalos entre sus reuniones. Al igual que la Conferencia Ministerial, estará compuesto por representantes de todos los Miembros (art. IV.2).

Además de las funciones propias de la Conferencia Ministerial, el Consejo General cumplirá también las funciones específicas que se le atribuyan en los diversos acuerdos. A modo de ejemplo, le corresponden las siguientes funciones: a) establecer sus normas de procedimiento y las de los órganos subsidiarios; b) reunirse según proceda para desempeñar las funciones del Órgano de Solución de Diferencias establecido en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias; c) reunirse según proceda para desempeñar las funciones del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales establecido en el MEPC y d) aprobar el proyecto de presupuesto anual, a propuesta del Director General y tras oír al Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos (art. VII.1 y 3).

Obsérvese que cuando el Consejo se reúna para desempeñar las funciones previstas en los apartados b) y c) se producirá un desdoblamiento funcional a nivel orgánico, de modo que actuará como si de un órgano diferente se tratara. De hecho, está previsto que el Órgano de Solución de Diferencias y el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales puedan tener sus propios presidentes y establecer las normas de procedimiento que consideren necesarias para el ejercicio de sus funciones (arts. IV.3 y 4).

La Secretaría: es el órgano administrativo de la OMC, encargado de las funciones burocráticas por medio de los funcionarios de la Organización, las cuales serán determinadas por la Conferencia Ministerial. Estará dirigida por un director general, cuyo mandato, facultades, deberes y condiciones de servicio dependerán de lo que establezca el reglamento que apruebe la Conferencia Ministerial (arts. VI.1 y 2). El director general nombrará al personal de la Secretaría y determinará sus deberes y condiciones de servicio de conformidad con los reglamentos que adopte la Conferencia Ministerial (art. VI.3).

Al margen de la función general de dirigir la Secretaría, corresponde al director general presentar el proyecto de presupuesto y el estado financiero anuales de la OMC (art. VII.1), así como importantes funciones en el marco del procedimiento de solución de diferencias de la Organización, como por ejemplo, ofrecer sus buenos oficios, la conciliación y la mediación¹¹, establecer la composición de los grupos especiales en caso de desacuerdo entre las partes en una diferencia¹² y el nombramiento de árbitros en determinados supuestos¹³.

Al igual que en todas las organizaciones internacionales, las funciones del director general y del personal de la Secretaría serán de carácter exclusivamente internacional, por lo que deberán actuar con total independencia (art. VI.4).

Una muestra más de la continuidad entre el GATT como Organización Internacional y la OMC puede encontrarse en el artículo XVI.2 del Acuerdo de la OMC, el cual establece que “en la medida en que sea factible, la Secretaría del GATT de 1947 pasará a ser la Secretaría de la OMC y el director general de las Partes Contratantes del GATT de 1947 actuará como director general de la OMC hasta que la Conferencia Ministerial nombre un director general de conformidad con lo previsto en el párrafo 2 del artículo VI del presente Acuerdo”.

De hecho, el último director general del GATT, Peter Sutherland, se convirtió en el primer director general de la OMC, al serle prorrogado su mandato hasta el día 15 de marzo de 1995 (aunque siguió en el cargo algunos días más) debido a las dificultades para elegir al nuevo director general¹⁴. Finalmente, el día 24 de marzo de 1995 fue elegido director general de la OMC Renato Ruggieri¹⁵.

Órganos subsidiarios

Órganos subsidiarios previstos en el Acuerdo de la OMC: el Acuerdo prevé el establecimiento de un Consejo del Comercio de Mercancías, un Consejo del Comercio de Servicios y un Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, los cuales “funcionarán bajo la orientación general del Consejo General” (art. IV.5). Sus funciones consistirán, respectivamente, en supervisar el funcionamiento de los Acuerdos Comerciales Multilaterales del Anexo 1.A, del GATS y del Acuerdo sobre los Aspectos de los derechos de Propiedad Intelectual relacionados

con el Comercio. Desempeñarán las funciones concretas que les atribuyan los mencionados acuerdos y las que les asigne el Consejo General. Establecerán sus respectivas normas de procedimiento, a reserva de aprobación por el Consejo General.

Estos Consejos se reunirán según sea necesario para el desempeño de sus funciones, pudiendo formar parte de los mismos representantes de todos los miembros (art. IV.5). Los presidentes de los Consejos fueron elegidos en la primera reunión celebrada por el Consejo General el día 31 de enero de 1995¹⁶.

La calificación de estos tres Consejos como “órganos subsidiarios” podría discutirse en base al hecho de que están previstos en el instrumento constitutivo de la Organización. No obstante, atendiendo a su importancia dentro del ordenamiento jurídico de la OMC, a sus funciones, y a su relativa dependencia respecto del Consejo General, parece claro que han de considerarse “órganos subsidiarios”.

Otros órganos subsidiarios: uno de los aspectos que ha caracterizado históricamente al GATT es la gran profusión con que se han creado órganos subsidiarios de todo tipo, como por ejemplo, Comités permanentes (de Comercio y Desarrollo, de Restricciones a la Importación, etc.), Comités especiales (de Agricultura, de Productos Lácteos, etc.) o Grupos de trabajo.

La OMC parece dispuesta a seguir en la misma línea, ya que su instrumento constitutivo prevé que tanto la Conferencia Ministerial como los Consejos puedan establecer los órganos subsidiarios que sean necesarios (art. IV.6). En concreto, el Acuerdo de la OMC prevé que la Conferencia Ministerial establezca un Comité de Comercio y Desarrollo, un Comité de Restricciones por Balanza de Pagos y un Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos, los cuales “desempeñarán las funciones a ellos atribuidas en el presente Acuerdo y en los Acuerdos Comerciales Multilaterales, así como las funciones adicionales que les atribuya el Consejo General...”. Podrán formar parte de estos Comités representantes de todos los miembros (art. IV.7).

Respecto del Comité de Comercio y Desarrollo, el Acuerdo de la OMC adelanta algunas de sus funciones, al establecer que “examinará periódicamente, como parte de sus funciones, las disposiciones especiales en favor de los países miembros menos adelantados, contenidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales y presentará informe al Consejo General para la adopción de disposiciones apropiadas” (art. IV.7).

El Acuerdo incluye también una amplia cláusula habilitando a la Conferencia Ministerial para que pueda establecer Comités adicionales con las funciones que estime apropiadas¹⁷. A pesar de que no se diga expresamente, una interpretación contextual del Acuerdo de la OMC obliga a entender que podrán formar parte de estos Comités adicionales representantes de todos los miembros.

Por último, el Acuerdo de la OMC prevé que “los órganos establecidos en virtud de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales desempeñarán las funciones a ellos atribuidas en virtud de dichos Acuerdos y funcionarán dentro del marco institucional de la OMC. Dichos

órganos informarán regularmente al Consejo General sobre sus respectivas actividades” (art. IV.8). Obsérvese que estos órganos parecen tener una mayor autonomía que los órganos subsidiarios previstos en el Acuerdo de la OMC, ya que mientras que estos últimos “funcionarán bajo la orientación general del Consejo General” (art. IV.5), aquéllos tienen un simple deber de informar regularmente al Consejo General sobre sus respectivas actividades.

PROCEDIMIENTO DE DECISIÓN

Principio general: la adopción de decisiones por consenso

Una de las notas que han caracterizado históricamente al GATT como institución es la práctica de intentar llegar siempre a una decisión consensuada. Tradicionalmente, las decisiones se han adoptado sin recurrir a la formalidad de la votación¹⁸. La adopción de decisiones por consenso será también el principio general en la OMC. Así lo establece el artículo IX.1 de su instrumento constitutivo, según el cual “la OMC mantendrá la práctica de adopción de decisiones por consenso seguida en el marco del GATT de 1947”.

Se entenderá que “el órgano de que se trate ha adoptado una decisión por consenso sobre un asunto sometido a su consideración si ningún miembro presente en la reunión en que se adopte la decisión se opone formalmente a ella” (art. IX.1).

El aparente principio general de carácter subsidiario: la adopción de decisiones por mayoría simple: en el supuesto de que no sea posible llegar a una decisión por consenso, la cuestión objeto de examen se decidirá mediante votación. A diferencia de sus “organizaciones hermanas”, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, cuyos instrumentos constitutivos prevén un sistema de voto ponderado, el Acuerdo de la OMC atribuye un voto a cada miembro, a excepción de las Comunidades Europeas, que tendrán un número de votos igual al número de sus Estados que sean miembros de la OMC¹⁹. A primera vista, el instrumento constitutivo de la OMC parece más respetuoso con el principio de igualdad soberana de los Estados²⁰ que las cartas constitutivas del Banco Mundial y el FMI.

De acuerdo con la última frase del artículo IX.1, el principio general es el de adopción de decisiones por mayoría simple: “las decisiones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General se adoptarán por mayoría de los votos emitidos, salvo que se disponga lo contrario en el presente Acuerdo o en el Acuerdo Comercial Multilateral correspondiente”. No obstante, lo que en apariencia es un principio general, en la práctica tiene un carácter residual, ya que para todas las materias importantes se requieren mayorías cualificadas, quedando la regla de la mayoría simple para cuestiones procedimentales y de importancia menor.

El verdadero principio general de carácter subsidiario: la adopción de decisiones por mayoría cualificada: lógicamente, el precio que los miembros desarrollados hicieron pagar por aceptar el principio de “un miembro, un voto” fue el establecimiento de un complejo sistema de mayorías cualificadas que entran en juego cuando se trata de adoptar una decisión en relación a una materia “importante”. De este modo, se aseguraron que los países miembros en vías de desarrollo, que constituyen una gran mayoría, no puedan adoptar ninguna decisión respecto de estas materias contra su voluntad.

A pesar de que la regulación es tan casuística que se resiste a cualquier intento de sistematización, a continuación se expone una clasificación orientativa de las mayorías requeridas para aprobar decisiones en relación a diferentes materias:

Adopción de interpretaciones del Acuerdo de la OMC y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales: la decisión de adoptar una interpretación se tomará por mayoría de tres cuartos de los miembros, siendo facultad exclusiva de la Conferencia Ministerial y del Consejo General (art. IX.2).

Adopción de decisiones eximiendo a un miembro de una obligación impuesta por el Acuerdo de la OMC o por cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales (conocidas en el argot del GATT como waivers) requerirán una mayoría de tres cuartos de los miembros, siendo competencia de la Conferencia Ministerial (art. IX.3).

Adopción del reglamento financiero de la Organización y del proyecto de presupuesto anual: requerirá una mayoría de dos tercios que comprenda más de la mitad de los miembros de la OMC, siendo competencia del Consejo General (art. VII.3).

Adopción de enmiendas al Acuerdo de la OMC o a cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales: A continuación se intenta sintetizar el procedimiento para la adopción de enmiendas, el cual es ciertamente complejo y tortuoso:

Iniciativa: Corresponde a todos los miembros de la OMC. Respecto de los Acuerdos recogidos en el Anexo 1 del Acuerdo de la OMC, también podrán proponer enmiendas los Consejos que los supervisen.

Procedimiento:

-Enmiendas al Acuerdo de la OMC y a los ACM del Anexo 1:

a) Posibilidad de filtro previo: Una vez presentada formalmente una propuesta de enmienda, durante un período de 90 días (salvo que la Conferencia Ministerial establezca un plazo superior), toda decisión de la Conferencia Ministerial de someter a la aceptación de los Miembros la enmienda propuesta se adoptará por consenso. Si se llega a un consenso, la Conferencia Ministerial someterá de inmediato a la aceptación de los Miembros la enmienda propuesta. Si no se llega a un consenso, la Conferencia Ministerial decidirá por mayoría de dos tercios de los miembros si someterá o no a la aceptación de los miembros la enmienda propuesta.

b) Aprobación de la enmienda: En el supuesto de que la Conferencia Ministerial haya decidido por consenso o, en su caso, por mayoría de dos tercios de los miembros, someter

la enmienda a la aceptación de los miembros, se observarán las reglas siguientes: las enmiendas de los artículos que se enumeran a continuación surtirán efecto únicamente tras su aceptación por todos los miembros: artículos IX (Adopción de decisiones) y X (Enmiendas) del Acuerdo de la OMC; artículos I (trato de la nación más favorecida) y II (Listas de concesiones) del GATT de 1994; artículo II.1 del GATS (trato de la nación más favorecida) y artículo 4 del Acuerdo sobre los ADPIC (trato de la nación más favorecida) (art. X.2).

En resumen, las enmiendas relativas al procedimiento de adopción de decisiones, al procedimiento de adopción de enmiendas y a la cláusula de nación más favorecida sólo pueden ser aprobadas si hay unanimidad.

Las enmiendas de los artículos del Acuerdo de la OMC, de los Acuerdos Comerciales Multilaterales del Anexo 1.A y del Acuerdo sobre los ADPIC (a reserva de lo dispuesto en el párrafo (iv) no comprendidas en el párrafo (i), que por su naturaleza puedan alterar los derechos y obligaciones de los miembros (art. X.3) y las enmiendas de las Partes I, II (excepto el artículo II.1, el cual se refiere al trato de nación más favorecida) y III del GATS y de los correspondientes anexos (art. X.5) surtirán efecto para los miembros que las hayan aceptado tras su aceptación por dos tercios de los miembros y, después, para cada uno de los demás miembros, tras su aceptación por dicho miembro.

No queda claro en qué situación quedan los miembros que no hayan aceptado la enmienda. Según el último párrafo del artículo X.3, “la Conferencia Ministerial podrá decidir, por mayoría de tres cuartos de los miembros, que una enmienda hecha efectiva en virtud del presente párrafo es de tal naturaleza que todo miembro que no la haya aceptado dentro del plazo fijado en cada caso por la Conferencia Ministerial podrá retirarse de la OMC o seguir siendo miembro con el consentimiento de la Conferencia Ministerial.

Si se permite al miembro que lo siga siendo a pesar de no aceptar la enmienda, se introduce un riesgo de fragmentación del régimen jurídico de los Acuerdos. Por el contrario, si la decisión es que el miembro de que se trate “podrá retirarse de la OMC”, quizás sea políticamente difícil para el miembro en cuestión mantenerse en la misma.

Las enmiendas de los artículos del Acuerdo de la OMC, de los Acuerdos Comerciales Multilaterales del Anexo 1A y del Acuerdo sobre los ADPIC (a reserva de lo dispuesto en el párrafo (iv)) no comprendidas en el párrafo (i), que por su naturaleza no puedan alterar los derechos y obligaciones de los miembros (art. X.4), y las enmiendas de las Partes IV, V y VI del GATS y de los correspondientes Anexos surtirán efecto para todos los miembros tras su aceptación por dos tercios de éstos (art. X.5).

Las enmiendas del Acuerdo sobre los ADPIC que sirvan meramente para ajustarse a niveles más elevados de protección de los derechos de propiedad intelectual alcanzados y vigentes en otros acuerdos multilaterales, y que hayan sido aceptadas en el marco de esos acuerdos por todos los miembros de la OMC, podrán ser adoptadas por la Conferencia Ministerial sin otro proceso de aceptación formal²¹.

-Enmiendas de los Anexos 2 (Entendimiento sobre Solución de Diferencias) y 3 (Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales) de los ACM: a diferencia de las enmiendas examinadas en el apartado anterior, no existe posibilidad de filtro previo. Una vez presentada una propuesta de enmienda por un miembro a la Conferencia Ministerial, la decisión de aprobar una enmienda al Entendimiento sobre Solución de Diferencias se adoptará por consenso, y la enmienda surtirá efecto para todos los Miembros tras su aprobación por la Conferencia Ministerial (art. X.8). La decisión de aprobar una enmienda al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales surtirá efecto para todos los miembros tras su aprobación por la Conferencia Ministerial (art. X.8).

-Adición o supresión de acuerdos comerciales a la lista de Acuerdos Comerciales Plurilaterales recogida en el Anexo 4: la Conferencia Ministerial, a petición de los miembros partes en un acuerdo comercial, podrá decidir, exclusivamente por consenso, que se incorpore dicho acuerdo a la lista de ACP recogida en el Anexo 4. Del mismo modo, podrá decidir que se suprima ese Acuerdo del Anexo 4 (art. X.9).

Adopción de enmiendas a cualquiera de los ACP: se regirán por las disposiciones específicas de cada Acuerdo (art. X.10).

EL OCASO DE LA CLÁUSULA DEL ABUELO

Casi escondida en las últimas líneas del texto del Acuerdo de la OMC, en medio del último artículo, titulado “Disposiciones varias” (artículo XVI), que viene a ser una especie de cajón de sastre que recoge seis apartados un tanto inconexos, se encuentra la llamada regla de conformidad de la legislación nacional. Esta regla es “quizás una de las disposiciones más importantes de todo el cúmulo de obligaciones que comporta ser miembro de la OMC”²².

Hay que tener en cuenta que el GATT de 1947 empezó a aplicarse entre los 23 Estados parte mediante un Protocolo de Aplicación Provisional²³. Este Protocolo, así como los Protocolos de Adhesión de los países que accedieron al GATT posteriormente, contenían una grandfather clause (“cláusula del abuelo”), en virtud de la cual los Estados parte se comprometían a aplicar la Parte II del GATT (nada menos que los Artículos III a XXIII) “en todo lo que sea compatible con su legislación en vigor” en la fecha del protocolo respectivo²⁴. A sensu contrario, no tenían la obligación de aplicarla en todo aquello que no fuera compatible con su legislación anterior.

La llamada “cláusula del abuelo” benefició de manera muy especial a países con una legislación en materia de comercio internacional relativamente moderna en el momento

de la entrada en vigor del GATT de 1947, como los Estados Unidos, ya que dicha cláusula dejaba a salvo numerosas disposiciones de las leyes comerciales estadounidenses que de otro modo hubieran sido incompatibles con el GATT. Por el contrario, la Comunidad Europea no pudo beneficiarse de la “cláusula del abuelo”, ya que nunca accedió formalmente al GATT de 1947 y, por tanto, no existe para la Comunidad ningún protocolo de adhesión que recoja dicha cláusula²⁵. Ello explica que durante la Ronda Uruguay la Comunidad fuera el principal valedor -y los Estados Unidos, el principal oponente- de la eliminación de la “cláusula del abuelo” y de la introducción de la llamada “cláusula de conformidad de la legislación nacional”. Se ha dicho que la aceptación de esta cláusula por parte de los Estados Unidos es la mayor concesión realizada por la Administración norteamericana durante la Ronda Uruguay²⁶.

Por lo demás, la efectividad de esta cláusula se verá favorecida por las numerosas obligaciones de notificación incluidas en los textos de los diversos acuerdos y por el establecimiento del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales. Todo ello debería asegurar una mayor transparencia y, por tanto, una supervisión más eficaz.

CONSIDERACIONES FINALES:

¿QUÉ TIENE DE *NUEVO* Y DE *VIEJO* LA

NUEVA ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO?

Uno de los resultados considerados como más sorprendentes de la Ronda Uruguay por los primeros analistas que han estudiado los acuerdos ha sido la aprobación del Acuerdo de la OMC. La sorpresa se basa en el hecho de que el establecimiento de una Organización Internacional encargada de administrar y supervisar los acuerdos aprobados durante la Ronda Uruguay no era uno de los temas previstos en la Declaración de Punta del Este. No obstante, en un sistema como el GATT, caracterizado por el pragmatismo y la búsqueda de soluciones imaginativas sobre la marcha a problemas nuevos, ello constituye una sorpresa relativa. Por lo demás, no debería darse excesiva importancia al hecho de que la creación de la OMC no figurara como uno de los objetivos explícitos de la Ronda, ya que, como se argumentará más adelante, puede considerarse uno de los objetivos implícitos de la misma.

Se ha dicho también que la creación de la OMC ha sido un resultado inesperado. En palabras de un autor, “de hecho, el logro tal vez más notable, y sin duda el más inesperado, ha sido la incorporación en el Acta Final de un acuerdo para crear un organismo

para la administración y regulación de la normativa comercial: la Organización Mundial del Comercio (OMC)²⁷. En efecto, el fracaso de la Organización Internacional del Comercio en 1948, debido en buena medida a la negativa a aprobar su Carta constitutiva por parte del Congreso de los EEUU, arrojaba ciertas dudas acerca de si los Estados Unidos aceptarían someter el comercio internacional a un marco institucional más formalizado.

En rigor, la idea de crear un marco institucional reforzado y estable para administrar los acuerdos de la Ronda Uruguay es menos inesperada de lo que a primera vista pudiera parecer. De hecho, la posibilidad de aprobar un instrumento constitutivo para el GATT, o para lo que ahora se llama Organización Mundial del Comercio, era un objetivo implícitamente recogido en la Declaración de Punta del Este y, lejos de ser un resultado sorprendente e inesperado, es casi una consecuencia lógica, al menos desde una perspectiva jurídica, del tenor literal de la Declaración de Punta del Este. ¿De qué otro modo, si no, se hubiera llevado a cabo el “reforzamiento institucional” de que tanto habla la Declaración de Punta del Este? Además, la doctrina más autorizada venía defendiendo desde hacía mucho tiempo la necesidad de dotar al GATT de un soporte institucional estable. En este sentido, destacan los trabajos del profesor John H. Jackson, en particular su obra *Restructuring the GATT System*²⁸, considerada por la mayoría de analistas como la fuente intelectual de la creación de la OMC y la reforma del procedimiento de solución de diferencias²⁹.

Lo que ciertamente resultaba menos previsible era que los EEUU, dieran su visto bueno a la creación de la OMC. Hay que tener en cuenta que “el proyecto no fue apoyado por Estados Unidos que veía con desconfianza la creación de una organización internacional que limitara los poderes soberanos del legislativo americano en materia de comercio internacional”³⁰. No obstante, la delegación norteamericana cedió a última hora al obtener contrapartidas en otros sectores, si bien hizo cambiar la palabra “multilateral” por la palabra “mundial”, como se ha dicho, para intentar alejarse del debate multilateralismo-unilateralismo.

Un sector de la doctrina coincide también a la hora de calificar la Organización Mundial del Comercio como una novedad y a buscar paralelismos entre la nueva Organización y la non nata Organización Internacional del Comercio prevista en la Carta de la Habana. No obstante, un análisis detallado del “Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio” pone de manifiesto que lo único que ha hecho la Ronda Uruguay es convertir el GATT de Organización Internacional de facto en Organización Internacional de iure. Por más que los funcionarios de la Organización se apresuren a cambiar la placa con el nombre de la Organización en el Centro William Rappard, en Ginebra, y a pegar etiquetas adhesivas con el nuevo nombre a los sobres de correspondencia, en realidad, como ya se ha dicho, se ha producido simplemente un desdoblamiento funcional del GATT 1947, el cual era a la vez un tratado internacional y una organización internacional de facto, desdoblamiento que se ha

materializado desde un punto de vista normativo en la aprobación del “GATT 1994” y, desde un punto de vista orgánico, en el “Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”. En consecuencia, parece que la nueva Organización Mundial del Comercio tiene menos de nuevo de lo que los medios de comunicación y un sector de la doctrina han dado a entender. En definitiva, la OMC es ciertamente nueva en la medida en que lo es su instrumento constitutivo, ya que en pura técnica jurídica no existe organización internacional sin un instrumento constitutivo. Sin embargo, un excesivo formalismo no debiera hacernos dar a dicho dato más importancia de la que tiene, habida cuenta de que el GATT ya se había ido dotando a lo largo de los años de una manera espontánea e informal de los atributos propios de una organización internacional. No es de extrañar, pues, que el instrumento constitutivo de la OMC recoja lo que podríamos llamar *acquis* o acervo del GATT, al establecer su artículo XVI que “la OMC se regirá por las decisiones, procedimientos y práctica consuetudinaria de las Partes Contratantes del GATT de 1947 y los órganos establecidos en el marco del mismo”. En definitiva, lo único que ha hecho dicho instrumento constitutivo es saldar una deuda histórica respecto del GATT como organización internacional y, en agradecimiento por los años de espera, dotarle de un nuevo nombre. Por tanto, parece que lo único nuevo es el reforzamiento institucional que ello ha supuesto.

Por lo demás, una comparación del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio con la Carta de la Habana de 1948 pone de manifiesto que ambos textos tienen muy poco en común. La Carta de la Habana estaba llamada a ser el instrumento constitutivo de una ambiciosa organización internacional encargada de regular el orden comercial internacional de la postguerra, y que había de jugar un papel protagonista en la regulación de las relaciones económicas internacionales en pie de igualdad con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En cambio, a pesar de lo que pudieran sugerir algunas lecturas maximalistas, el Acuerdo de la OMC es mucho menos ambicioso. De hecho no podía serlo, ya que el Congreso de los Estados Unidos difícilmente habría aprobado un instrumento parecido a la Carta de la Habana. El Acuerdo que establece la OMC tiene por objetivo simplemente dotar a lo que hasta ahora era el GATT de un soporte institucional de carácter permanente, sin perjuicio de que, a largo plazo y a través de un largo proceso de *petits pas*, pueda convertirse en una organización internacional más ambiciosa.

Notas

1. Uno de los resultados de la Ronda Uruguay del GATT ha sido la aprobación del “Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”, el cual fue ratificado por España el día 30 de diciembre de 1994. El Instrumento de Ratificación se publicó en el *BOE* N° 20 de 24 de enero de 1995, p. 2.206. El texto del Acuerdo se publicó en el *BOE* Suplemento del N° 20 de 24 de enero de 1995, p. 1 ss. Ver un comentario en Alonso, J.A., “Del GATT a la OMC: la nueva ordenación del Comercio Internacional”, en *Meridiano Ceri*, N° 2, marzo de 1995, p. 20-23; Carderera Soler, L., “La Organización Mundial del Comercio”, en *Boletín ICE Económico*, Número Extraordinario, 1994, p. 11-22; Castillo Urrutia, J.A., “Del GATT a la OMC”, en la misma revista, p. 5-10.
2. Ver Winham, Gilbert R., “GATT and the International Trade Regime”, en *International Journal*, XLV, Otoño de 1990, p. 821.
3. El *Documento Dunkel* es el nombre con que se designa el borrador de Acta Final de la Ronda Uruguay presentado por el anterior director general del GATT en diciembre de 1991 y que en buena medida sirvió de base para el acuerdo final. Ver el texto del *Documento Dunkel* en *GATT*, MTN.TNC/W/FA, Anexo IV, 20 de diciembre de 1991.
4. Ver Anexo 1 A del Acuerdo. El GATT 1994 incluye entendimientos relativos a la interpretación de los artículos II, párrafo 1 b), XVII, las disposiciones en materia de balanza de pagos, XXIV, las disposiciones sobre exenciones, XXVIII; así como un Protocolo hecho en Marrakech el 15 de abril de 1994. El texto del GATT 1994 fue publicado en el *BOE* Suplemento del N° 20, de 24 de enero de 1995, p. 16 ss.
5. Ver Carderera Soler, L., op. cit., p. 14.
6. De acuerdo con esta Nota Interpretativa, “en caso de conflicto entre una disposición del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y una disposición de otro Acuerdo incluido en el Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (denominado en los Acuerdos del Anexo 1A “Acuerdos sobre la OMC”) prevalecerá, en el grado en que haya conflicto, la disposición del otro Acuerdo”. Ver *BOE* Suplemento del N° 20 de 24 de enero de 1995, p. 15.
7. Los miembros Iniciales son Alemania, Antigua y Barbuda, Argentina, Australia, Austria, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Belize, Botswana, Brasil, Brunei, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa de Marfil, Costa Rica, Darussalam, Dinamarca, Dominica, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Grecia, Guayana, Honduras, Hong Kong, Hungría, Islandia, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Japón, Kenya, Kuwait, Leshoto, Luxemburgo, Macao, Malawi, Malasia, Malta, Marruecos, Mauritania, Mauricio, Méjico, Myanmar, Namibia, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Paraguay, Perú, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Rumania, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Senegal, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Surinam, Swazilandia, Tailandia, Tanzania, Uganda, Unión Europea, Uruguay, Venezuela y Zambia. Ver “The World Trade Organization is Launched with 81 Members”, en *GATT-WTO News*, 4 de Enero de 1995, p. 2.

8. Chad, Granada, Guinea Bissau, Maldivas, Mali, Mozambique, Papúa Nueva Guinea, Qatar y República Centroafricana. Ver "The World Trade Organization is Launched with 81 Members", op. cit., p. 2.
9. Angola, Benin, Bolivia, Burkina Fasso, Burundi, Camerún, Congo, Cuba, Chipre, Djibouti, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, Fiji, Gambia, Guatemala, Guinea, Haití, Islas Solomon, Israel, Jamaica, Liechtenstein, Madagascar, Nicaragua, Níger, Polonia, República Dominicana, Rwanda, San Kitts y Nevis, Sierra Leona, Suiza, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Zaire y Zimbawe. Ver "The World Trade Organization is Launched with 81 Members", op. cit., p. 2.
10. Id. De hecho, la adhesión a los Acuerdos Comerciales Multilaterales se produce de manera automática. Con ello se persigue garantizar el objetivo de desarrollar un "sistema multilateral de comercio integrado" y evitar la aparición de free riders.
11. De acuerdo con el art. 5.6 del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias (publicado en el *BOE* Suplemento del Nº 20 del 24 de Enero de 1995, p. 190 ss.), "El director general, actuando de oficio, podrá ofrecer sus buenos oficios, conciliación o mediación para ayudar a los miembros a resolver la diferencia".
12. Ver art. 8.7 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias.
13. Corresponde al director general nombrar el árbitro que, en su caso, haya de resolver el plazo dentro del cual la parte vencida debe cumplir las recomendaciones y resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias (ver art. 21.3.c), nota a pie de página Nº 12, del Entendimiento sobre Solución de Diferencias.
Asimismo, le corresponde nombrar al árbitro que, en su caso, haya de resolver si el nivel de suspensión de concesiones u otras obligaciones propuesto por la parte vencedora en el supuesto de que la parte vencida no cumpla de manera voluntaria se ajusta a los principios establecidos en el art. 22 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Ver art. 22.6 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias.
14. Ver GATT, "Peter Sutherland to be the first Director-General of World Trade Organization", *GATT/WTO News*, GW/12, 21 de Diciembre de 1994.
15. Ver "WTO: Renato Ruggiero appointed Director-General", en *European Report*, 25 de marzo de 1995, Nº 2.027, p. 5.
16. Ver "WTO Nominates Committee Heads", en *Int'l Trade Reporter*, Vol. 12, Nº 5, 1 de febrero de 1995, p. 225; GATT, *GATT Press Communiqué*, "Election of the Officers of the GATT 1947 Contracting Parties", GATT/1664, 1 de Febrero de 1995; "WTO/GATT: electing the presidents of the WTO bodies", en *Europe*, Nº 6.417, 10 de febrero de 1995, p. 15.
17. Art. IV.7. A 31 de enero de 1995, ya se había constituido un comité adicional no previsto en el Acuerdo de la OMC. Se trata del Comité de Comercio y Medio Ambiente, el cual está presidido por el delegado argentino Juan Carlos Sánchez Arnau. Ver WTO, "Election of WTO Chairpersons", *Press Release*, 31 de enero de 1995.
18. El profesor Díez de Velasco señala con acierto que "no debe confundirse el consensus en sentido de procedimiento con algo que debe estar, aunque no siempre lo está, en la base del

- mismo”, y cita al profesor Garzón, quien denomina a esta segunda acepción *consensus real*. Ver Díez de Velasco, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo II, *supra*, p. 46.
19. En cualquier caso, “el número de votos de las Comunidades Europeas y sus Estados miembros no excederá en ningún caso del número de los Estados miembros de las Comunidades Europeas”. Ver art. IX.1, nota a pie de página N° 2 del Acuerdo de la OMC.
 20. Ver art. 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas y la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de Octubre de 1970 (Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas).
A pesar de que generalmente se considera que los sistemas de voto ponderado no son contrarios al principio de igualdad soberana de los Estados, parece evidente que dichos sistemas son contrarios, cuando menos, al espíritu de dicho principio.
 21. Ver art. X.6 del Acuerdo de la OMC, en relación al art. 71.2 del Acuerdo sobre los ADPIC.
 22. Ver Cardedera, *op. cit.*, p. 16.
 23. El GATT de 1947 se ha aplicado desde 1948 entre los 23 Estados que fueron inicialmente parte en el Acuerdo en virtud del Protocolo de Aplicación Provisional firmado el 30 de octubre de 1947, el cual entró en vigor el uno de enero de 1948.
 24. Ver, por ejemplo, art. 1 b) del Protocolo de Accesión de España al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, publicado en el *BOE* N° 24 de 28 de enero de 1964, p. 202.
 25. Ver Roessler, F., “L’ Attitude des Etats-Unis et de la CEE devant le Droit du GATT”, en Bourrinet, J., *Les Relations Communauté Européenne Etats-Unis*, Ed. Economica, París, 1987, p. 47.
 26. Ver Cardedera, *op. cit.*, p. 20. Una de las cuestiones que se han planteado es si tras la aceptación de esta cláusula los Estados Unidos podrán mantener la famosa Sección 301 de la Ley Arancelaria de 1974. La opinión más generalizada es que la Sección 301 no es per se contraria a las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en los acuerdos de la Ronda Uruguay. Lo que no permiten dichos Acuerdos es que la Sección 301 se aplique de manera incompatible con las obligaciones internacionales de los Estados Unidos.
 27. Ver Alonso, *infra*, p. 22.
 28. Ver Jackson, John H., *Restructuring the GATT System*, Londres, Pinter for the Royal Institute of International Affairs, 1990, p. 93 ss. El profesor Jackson incluso llegó a sugerir un borrador de instrumento constitutivo, el cual se encuentra recogido en las páginas 95 a 100.
 29. Ver, por ejemplo, Winham, G.R., “GATT and the International Trade Regime”, *supra*, p. 821.
 30. Ver Carderera Soler, L., “La Organización Mundial del Comercio”, *supra*, p. 12.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 29-30.
Miscelánea.**

Pasado, presente y futuro: el GATT, las áreas de librecomercio y
¿la Organización Mundial del Comercio?
Gonzalo Bernardos.

Pasado, presente y futuro: el GATT, las áreas de libre comercio y ¿la Organización Mundial del Comercio?

Gonzalo Bernardos*

Para la mayoría de los economistas, la firma del acuerdo final de la Ronda Uruguay en abril de 1994 en Marrakech (Marruecos) comporta una sustancial mejora en las perspectivas referentes a las relaciones comerciales entre los distintos países. Esta mejora tiene como base la liberalización comercial que suponen los acuerdos alcanzados y, en especial, la creación de una nueva institución: la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La OMC tiene como objetivo recoger el testigo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en la defensa de un sistema de comercio más libre, transparente y multilateral (Sutherland, 1994). Su creación significa la adecuación al siglo XXI de los acuerdos de Bretton Woods¹ concernientes al ámbito comercial que, durante los últimos 50 años, con mayor o menor éxito han regido las relaciones comerciales de carácter multilateral entre las diferentes naciones. Además, en un mundo donde el declive del GATT, desde principios de la década de los ochenta, ha conllevado la proliferación de áreas regionales de comercio, la OMC constituye un elemento imprescindible para hacer frente tanto a actitudes unilaterales que pretenden la realización de un comercio administrado como al incremento del proteccionismo en las transacciones interregionales.

Por tanto, en lo que se refiere a la esfera comercial, estamos posiblemente a las puertas de una nueva era. Esta situación, en un número monográfico dedicado al comercio multilateral, prácticamente obliga a realizar una reconsideración del funcionamiento de dicho sistema

*Profesor de Economía, Universitat de Barcelona

comercial en el último medio siglo, así como una reflexión sobre cuál debería ser en el futuro la función de la OMC en un mundo dividido, probablemente como el actual, en áreas regionales de libre comercio. Estos son los objetivos de este artículo.

El artículo consta de cinco secciones. En la primera se reflejan las bases sobre las que se fundamenta la liberalización del comercio después de la Segunda Guerra Mundial. La segunda aborda las causas que provocaron durante la década de los ochenta el declive del GATT y el auge del proteccionismo. En la tercera se exponen las razones que motivan la aparición de nuevas áreas regionales de libre comercio y la división del mundo en bloques. La cuarta sección indica la necesidad existente, en un mundo dividido en áreas regionales, de una institución como la OMC que permita la reducción de las guerras comerciales entre bloques y el fomento del comercio multilateral. En la quinta sección se resumen las conclusiones obtenidas.

EL ÉXITO DEL GATT

En la década de los treinta, la profunda recesión económica que tuvo lugar en la mayoría de países comportó una sustancial disminución del comercio. Esta disminución de los intercambios comerciales se produjo como consecuencia de la aparición de políticas de empobrecimiento del vecino, tales como incrementos de los aranceles y depreciaciones competitivas de la moneda. Dichas políticas tenían como objetivo desplazar la demanda agregada hacia los productos nacionales para aumentar la producción y el empleo nacional, y facilitar la recuperación económica.

No obstante, a pesar de que las políticas de empobrecimiento del vecino pueden conllevar algunos resultados positivos si son efectuadas por un único país, sin embargo, se convierten en sumamente negativas cuando se generalizan. Esto se debe a que dan lugar a guerras comerciales que, a través de la disminución del comercio, producen decrementos en la renta nacional.

De este modo, para evitar la anterior situación, después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial nace el GATT (ver nota 1). Este acuerdo tiene como objetivo proceder a una paulatina liberalización comercial multilateral a través de la incorporación de la reciprocidad en las concesiones que cada país efectúa y difundir cualquier concesión entre dos países al resto de los firmantes del GATT (cláusula de nación más favorecida).

La reciprocidad tiene como objetivo equiparar las presiones de los grupos de interés (los productores que compiten con las importaciones respecto a las empresas que buscan conquistar los mercados exteriores) para permitir a las respectivas Administraciones realizar una política comercial más próxima al libre comercio y, de esta manera, alcanzar

un mayor bienestar económico². En cambio, la multilateralidad pretende generalizar, a todos los países que forman parte del GATT, los beneficios que se derivan de cualquier disminución de las barreras comerciales.

Las ventajas de las negociaciones comerciales realizadas bajo la órbita del GATT pueden ser analizadas a través de una sencilla matriz de juegos (figura 1), donde cada país solamente puede realizar una elección: ser proteccionista o librecombista (Brander, 1986, Krugman, 1994). En cada casilla, la primera cifra representa el bienestar obtenido por el país A y la segunda el conseguido por el país B. Los números indicados en cada una de ellas no tienen importancia por sí mismos, sino que su utilidad únicamente procede de la comparación (al igual que en la matriz representada en la figura 2). A pesar de que en la matriz solamente se representan dos países, el resultado del juego es perfectamente generalizable a la mayoría de las naciones.

FIGURA 1

		País B	
		Protección	Libre Comercio
País A	Protección	75,75	500,50
	Libre Comercio	50,500	200,200

Los resultados que cada país obtiene en las diferentes opciones tienen como base la filosofía del GATT (Bhagwati, 1988). Así, cada país consigue su mejor resultado realizando protección si el otro efectúa libre comercio, y el peor en el caso contrario³. Esto provoca que los dos jugadores tengan la protección como estrategia dominante e implica que el desenlace del juego sea precisamente el peor resultado conjunto: la realización de protección por parte de ambos países⁴. Esta situación sería, a grandes rasgos, la observada en la década de los treinta cuando la mayoría de los países determinaba su política comercial de manera unilateral.

No obstante, los dos jugadores podrían mejorar su bienestar económico si ambos efectuaran libre comercio. Sin embargo, ninguno de ellos decidirá unilateralmente realizar librecomercio, dado que esto supondría su peor resultado. Por tanto, es necesario un marco (el GATT) donde las naciones puedan establecer negociaciones comerciales que, a través de concesiones mutuas, permitan reducir el proteccionismo y les permitan aproximarse paulatinamente al libre comercio.

A pesar de las importantes ventajas que desde una perspectiva teórica implica el GATT, existen algunos autores (Gillpin, 1987; Nelson, 1987; Bergsten, 1991; Thurow, 1992) que estiman que las políticas comerciales liberales adoptadas en la postguerra, a instancias de EEUU, tuvieron una finalidad más política que económica. Este argumento se fundamenta en que EEUU, impulsando el libre comercio, aunque fuera a expensas

del propio bienestar económico⁵, tenía como principal objetivo fortalecer la economía de los países occidentales. De esta manera, éstos podrían hacer frente con mayores garantías al contrapoder político de la época: el comunismo soviético.

Las ventajas en el terreno comercial que EEUU hubiera podido obtener de su posición de liderazgo mundial, si se hubiera decantado por la protección, son observadas por medio de una matriz de juegos en la figura 2. Esta matriz está construida teniendo en cuenta las ganancias que la protección, vía mayor aprovechamiento de las economías de escala, implicaría para una nación (país A) cuyo mercado interior es aproximadamente la mitad del mercado mundial (EEUU en la década de los cuarenta y cincuenta)⁶.

FIGURA 2

		País B	
		Protección	Libre Comercio
País A	Protección	2.000,100	2.400,50
	Libre Comercio	1.500,300	1.800,200

En esta matriz, al igual que en la anterior, el resultado del juego es la realización de proteccionismo por parte de ambos países. No obstante, a diferencia de la figura 1, cualquier negociación que tenga como objetivo la realización de comercio estará condenada al fracaso. Esto es consecuencia de que el país A, independientemente de cuál sea la política comercial desarrollada por el país B, obtiene un mayor nivel de bienestar económico mediante la protección de su mercado interior que a través de la realización de libre comercio⁷.

EL DECLIVE DEL GATT

A principios de la década de los ochenta, el papel del GATT como elemento dinamizador del comercio entra en declive. Este declive es, en gran medida, consecuencia de la pérdida de la hegemonía mundial de EEUU y, en especial, de la inadecuada política macroeconómica de la Administración Reagan en su primer mandato (1980-1984). Esta etapa se caracteriza por la combinación de una política monetaria contractiva y una política fiscal expansiva que, unida a la decisión de la Administración Reagan de no intervenir en los mercados de divisas (excepto en circunstancias extraordinarias), genera la sobrevaloración del dólar, un importante déficit público y un considerable desequilibrio en la balanza por cuenta corriente.

Este escenario macroeconómico implica una pérdida de competitividad vía tipo de cambio⁸ de las empresas de EEUU respecto a sus competidoras y provoca la masiva entrada en el mercado de EEUU de productos extranjeros, principalmente japoneses. Esta situación produce un incremento de las demandas de protección por parte de los productores de Estados Unidos para, vía aumento de las barreras comerciales, ganar (por lo menos) la competitividad perdida como consecuencia de la sobrevaloración del dólar.

Este aumento de las presiones proteccionistas, unido a los relativamente pobres resultados de la Ronda Tokio, las dificultades de poner en marcha una nueva ronda de negociaciones multilaterales, el gran déficit comercial con Japón y la perspectiva de una Comunidad Europea (CE) convertida en una *fortaleza económica*, provocan que EEUU tenga la convicción de que un sistema comercial, tipo GATT, implica un grave perjuicio para sus intereses.

Esta actitud del principal valedor del sistema de comercio multilateral da lugar a la inoperatividad del GATT en la década de los ochenta y principios de los noventa, la creación de un área de libre comercio en América del Norte (el TLC) y, prácticamente, conlleva la sustitución del multilateralismo por el regionalismo. Este hecho determina que una buena parte de los países desarrollados (principalmente EEUU y la CE) efectúen dos distintos tipos de comercio: libre, con los países que pertenecen al área, y administrado, respecto a las naciones que no forman parte del bloque regional.

Este comercio administrado en las transacciones de carácter interregional tiene como base principal la aplicación de nuevas barreras proteccionistas (Bhagwati, 1991), como las restricciones voluntarias a la exportación, las expansiones voluntarias a la importación, etc., que tienen como objetivo la sustitución de un sistema de reglas fijas (GATT) por otro de cantidades fijas (donde únicamente importan los resultados cuantitativos). Estas nuevas barreras proteccionistas normalmente pretenden defender puestos de trabajo de una industria específica o reducir el déficit comercial con un determinado país. Son negociadas entre los diferentes países y constituyen un mal menor ante la amenaza de adopción de actitudes unilaterales por parte de la nación cuyos intereses ponen en peligro el libre comercio⁹.

LA PROLIFERACIÓN DE ÁREAS DE LIBRE COMERCIO

El deficiente funcionamiento del GATT durante la década de los ochenta provocó la sustitución del sistema de comercio multilateral por uno de carácter regional¹⁰. Esta rápida sustitución se fundamentó, además de en el cambio de actitud de EEUU respecto al multilateralismo, en las importantes ventajas que la pertenencia a un bloque comercial puede comportar para las diferentes naciones¹¹.

Los beneficios que obtienen las naciones que constituyen un área de libre comercio, si el resto del mundo no forma parte de ninguna otra, vienen determinados en gran medida por dos diferentes conceptos: creación y desviación de comercio (Viner, 1950).

La creación de comercio, que aparece como consecuencia de la eliminación de las barreras comerciales entre los países que forman parte del bloque, implica la sustitución de producción nacional por extranjera de inferior coste en recursos. Este efecto conlleva un incremento de bienestar tanto regional como mundial y supone un paso en la dirección adecuada respecto al objetivo del libre comercio generalizado.

La desviación de comercio surge como consecuencia de la discriminación existente entre las producciones de fuera del bloque (normalmente gravadas con aranceles) y las realizadas en el interior del mismo. Dicho concepto, al conllevar el desplazamiento de importaciones de un país externo al bloque por producción de una nación que sí pertenece a él, normalmente implica un aumento del bienestar de los países que integran el área. No obstante, este aumento, al basarse en un trato discriminatorio entre los países e implicar una reducción de la eficiencia mundial, da lugar a una disminución del bienestar en el resto de países y en el mundo en su conjunto.

Esta situación provoca que los países que no pertenezcan a ningún bloque, con la finalidad de represaliar la desviación de comercio e impedir un desplazamiento de rentas hacia otras naciones, acaben constituyendo nuevas áreas de libre comercio.

LA FUNCIÓN DE LA OMC

Los beneficios que los países que integran las áreas de libre comercio pueden extraer de la desviación de comercio, principalmente a través del incremento de aranceles, amenaza seriamente al comercio interregional. Así, es posible que los intentos de represaliar la desviación de comercio realizada por otro bloque acaben en guerras comerciales que impliquen un elevado coste en términos de bienestar¹².

Debido a ello, la función de la OMC, en un escenario donde el regionalismo se ha impuesto definitivamente (De Melo y Panagariya, 1992, 1993), consiste en intentar reducir las barreras comerciales entre bloques y, por tanto, fomentar el comercio interregional. De esta manera, la OMC, evitando la desviación de comercio entre las áreas, puede proporcionar un resultado similar al que se derivaría de un escenario en el que no existiera ningún bloque comercial¹³.

No obstante, para obtener este resultado es necesario que la OMC tenga éxito en la prohibición de medidas proteccionistas tales como las restricciones voluntarias a la exportación y expansiones voluntarias a la importación, consiga transformar en aranceles

la protección oculta y, sobre todo, su renovado mecanismo de solución de disputas sirva para atemperar y eliminar los diversos contenciosos o guerras comerciales entre países o bloques.

La creación del GATT después de la Segunda Guerra Mundial permitió que la política comercial de los diferentes países se estableciera en base a negociaciones multilaterales. Este hecho proporcionó un importante incremento del comercio y, dada su relación con la renta, del bienestar mundial. Sin embargo, la pérdida del liderazgo mundial de EEUU en la década de los ochenta significó el declive del GATT y prácticamente la sustitución del multilateralismo por el regionalismo. Esta sustitución, dadas las ventajas que desde un punto de vista unilateral puede suponer la desviación de comercio para los bloques regionales, conlleva el peligro de que con relativa frecuencia se produzcan guerras comerciales que afecten negativamente a las transacciones interregionales. En este escenario, la OMC debe impedir dichas guerras, fomentar la creación de comercio dentro de los bloques e impedir la desviación de comercio entre áreas. Todo esto con el objetivo de conseguir, en un mundo donde los bloques comerciales se han impuesto definitivamente, un resultado lo más parecido posible al de un eficiente sistema de comercio multilateral.

Referencias Bibliográficas

- Bergsten, F. (1991); "Commentary: The Move towards Free Trade Zones", *Federal Reserve Bank of Kansas Economic Review*, noviembre/diciembre, pp. 27-35.
- Bernardos, G. (1994 a); "Proteccionismo y diferenciación de productos", *Papers Esade*, nº 124.
- Bernardos, G. (1994 b); *El poder de mercado y la nueva teoría del comercio internacional: nuevos argumentos para la protección e integración comercial*. Tesis doctoral, Universidad de Barcelona.
- Bhagwati, J. (1988); *Protectionism*, The MIT Press; Cambridge, Massachusetts.
- Bhagwati, J. (1991); *The World Trading System at Risk*. The MIT Press; Cambridge, Massachusetts.
- Brander, J. (1986); "Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy" en Krugman, P. (ed.); *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. The MIT Press; Cambridge, Massachusetts.
- De Melo, J. y Panagariya, A. (1992); "El Nuevo Regionalismo", *Finanzas y Desarrollo*, diciembre, pp. 37-40.
- De Melo, J. y Panagariya, A. (eds.) (1993); *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Feenstra, R. (1992); "How Costly is Protectionism?", *Journal of Economic Perspectives*, verano, pp. 159-178.

- Gillpin, R. (1987); *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press, Princeton
- Jackson, J. (1989); *The World Trading System*. The MIT Press; Cambridge, Massachusetts.
- Kemp, M. y Wan, H. (1976); "An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Union" *Journal of International Economics*, vol. 6, pp. 95-97.
- Krugman, P. (1991); "The Move towards Free Trade Zones", *Federal Reserve Bank of Kansas Econom Review*, noviembre/diciembre, pp. 5-25.
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (1994); *International Economics: Theory and Policy*. Harper Collins Publish tercera edición.
- Nelson, D. (1987); "The Domestic Political Preconditions of U.S. Trade Policy: Liberal Structure and Protectionism Dynamics". Artículo presentado en la Conferencia sobre Economía Política del Comercio: Teoría y Política, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Romer, P. (1994); "New Goods, Old Theory, and the Welfare Costs of Trade Restrictions", *Journal of Development Economics*, febrero, pp. 5-38.
- Sutherland, P. (1994); "Los resultados de la Ronda Uruguay: valorar lo invaluable", *Información Comercial Española*, octubre 1994, pp. 49-56.
- Thurrow, L. (1992); *La Guerra del Siglo XXI*. Vergara, Madrid.
- Tugores, J. (1995); *Economía Internacional e Integración Económica*, segunda edición. McGraw Hill, Madrid
- Viner, J. (1950); *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace, New York.

Notas

1. El diseño del orden económico de la posguerra realizado en Bretton Woods preveía la constitución de una Organización Internacional de Comercio (OIC). Sin embargo, la adjudicación de unos amplios poderes a la misma, además de la colisión con los intereses de ciertos grupos de presión, impidió que el Congreso de EEUU la ratificara e imposibilitó su creación (Jackson, 1989). En sustitución de dicha organización, el GATT, un acuerdo entre países basado en el capítulo comercial de la extinta OIC, proporcionó la estructura multilateral necesaria para la consecución de una mayor liberalización comercial.
2. Un elemento básico para esta contraposición de presiones lo constituye la prohibición de los subsidios a la exportación (excepto para productos agrícolas). Dicha prohibición provoca que las empresas que pretenden conquistar los mercados exteriores se conviertan al libre comercio y se opongan al proteccionismo propugnado por los productores que compiten con las importaciones (Krugman, 1991).
3. Esto determina que el pensamiento del GATT se encuentre basado parcialmente en la teoría mercantilista y sea contrario al criterio de la teoría tradicional del comercio. La razón para ello estriba en que esta última considera que la mejor opción para un país, con independencia de la que realicen los demás, es el libre comercio (Krugman, 1991).

4. En la teoría de juegos esta estructura se conoce con el nombre de *dilema del prisionero*.
5. La supeditación de la economía a la política conllevó que, durante los primeros años de funcionamiento del GATT, Estados Unidos efectuase un buen número de concesiones que no exigían reciprocidad alguna. Esto permite a algunos autores como Nelson (1987) equiparar la liberalización comercial durante dicho período a una transferencia indirecta de recursos entre EE.UU y Europa.
6. Para una exposición más detallada de las ventajas que la protección podría haber supuesto para un país como EEUU, veáse Bernardos (1994 b).
7. Este resultado tiene principalmente como base la mayor repercusión que el aumento de la eficiencia en la producción tiene sobre el bienestar económico respecto a los costes que, desde el punto de vista asignativo, pueda generar el proteccionismo.
8. Tugores (1995) contiene una clara exposición de la relación entre el tipo de cambio y la competitividad.
9. Un ejemplo de estas actitudes unilaterales lo constituye la aplicación por parte de EEUU del artículo 301 de su Ley de Comercio. Dicho artículo permite a la Administración imponer aranceles de hasta un 100% sobre las importaciones de aquellos países que, por medio de prácticas desleales, tienen superávits comerciales con Estados Unidos.
10. Esto no significa necesariamente que las áreas de libre comercio sean incompatibles con un sistema de comercio multilateral. Así, durante la oleada regionalista de la década de los sesenta, tanto la CE como los acuerdos comerciales entre países en vías de desarrollo se consideraron elementos positivos para el multilateralismo.
11. La decisión de los países respecto a pertenecer o no a una área de libre comercio da lugar a una situación de *dilema del prisionero* idéntica a la modelizada en las dos figuras anteriores. De este modo, el bienestar mundial sería el máximo posible si ningún país perteneciera a un bloque y todas las naciones realizaran comercio multilateral. No obstante, cada país de forma individual obtendría su mejor resultado si formara parte de una área de libre comercio y el resto no lo hiciera, consiguiendo el peor en el caso contrario.
12. En diferentes escenarios, Feenstra (1992), Bernardos (1994 a) y Romer (1994) obtienen que los costes derivados de una guerra comercial pueden ser en bastantes ocasiones superiores al 5% de la renta de cada bloque.
13. La división del mundo en áreas de libre comercio puede proporcionar, por lo menos desde un punto de vista teórico, un bienestar mundial idéntico al de un sistema de comercio multilateral. Para ello, es necesario que los países disminuyan sus aranceles de tal manera que la constitución de los diferentes bloques conlleve creación pero no desviación de comercio (Kemp y Wan, 1976).

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 29-30.**
Miscelánea.

El tratamiento del sector textil en la Ronda Uruguay.
Claudia Jiménez.

El tratamiento del sector textil en la Ronda Uruguay

*Claudia Jiménez

MARCO HISTÓRICO GENERAL DEL SECTOR

El acuerdo alcanzado en la Ronda Uruguay, en lo que al comercio del textil se refiere, es un nuevo intento por conseguir que este sector se liberalice superando así el alto grado de proteccionismo que lo ha caracterizado a lo largo de toda su historia.

El último mecanismo jurídico contra esta liberalización lo representaba hasta ahora el Acuerdo relativo al comercio internacional de los textiles, conocido como El Acuerdo Multifibras (AMF)¹, creado en 1974 dentro de la órbita del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), prorrogado en tres ocasiones y ampliado en otras tres. Este tratado se ha de entender como un régimen especial al margen y en contradicción con las reglas y principios fundadores del Acuerdo General (como el de no discriminación) y ha supuesto, para el comercio internacional en general, el mejor ejemplo de legitimación de restricciones mediante un sistema propio e institucionalizado de “ordenación del mercado”.

Su concepción en los años setenta obedeció a la necesidad de dar una solución política al problema del comercio de los textiles y del vestir a fin de acallar, de una manera *legal*, el aumento de las demandas por parte de grupos de presión en algunos países desarrollados (PD), los cuales reclamaban una defensa de las industrias nacionales

*Profesora de Derecho Internacional Público, Universitat Autònoma de Barcelona

que fuese más allá de la ofrecida por su predecesor, el Acuerdo a Largo Plazo (ALP) de 1961. Estas demandas, hasta la creación del Acuerdo Multifibras, habían sido atendidas en parte por los Gobiernos mediante continuas restricciones unilaterales, no permitidas por el GATT, y la firma de restricciones voluntarias a la exportación (*acuerdos VER*) con industrias de los países exportadores más eficientes quienes, por tanto, tampoco se encontraban del todo satisfechos con el caos existente. Así, el AMF fue presentado como un régimen especial del todo necesario para ordenar el mercado -a diferencia de los acuerdos de zona gris con los que algún autor lo ha confundido²-, ofreciendo un mínimo de seguridad jurídica que debía acabar con las continuas violaciones que se venían dando en el sistema GATT, sin que ello representase un crecimiento brusco y desmesurado de las importaciones en determinadas áreas que corrían riesgo de desestabilización y tomando para ello como modelo el ALP. En este sentido, su utilidad en tanto que ordenador del sector fue innegable, aunque a cambio se le quedase por el camino la idea de *libre mercado*. Este olvido le impidió ser beneficioso para todas las partes y provocó en cierta medida su paulatina pero constante inoperatividad.

En efecto, como la práctica terminó por demostrar, el intento de ordenar el mercado mediante la compatibilización de la liberalización, perseguida por los grandes exportadores, y la protección de los mercados, reclamada por los importadores, era un juego de artificio. El Multifibras, desde sus comienzos, no fue sino la legitimación de un sistema proteccionista, a través de la organización de medidas restrictivas que ya existían para asegurar la producción nacional de los países desarrollados frente a las importaciones contra las que no podían competir, siendo la liberalización un objetivo secundario que la aplicación del acuerdo terminó por destruir³.

El eje central de este nuevo régimen era el concepto de “desorganización de mercado”, previsto en el anexo A del Tratado. En base a él, se podían establecer un conjunto de restricciones selectivas por países y productos consistentes en cuotas de importación fijadas, o bien a posteriori una vez se alegase la existencia de situaciones *reales* de desorganización (art. 3), o bien de forma *preventiva* mediante la firma de acuerdos bilaterales de limitación regulados en el artículo 4 y cuyo fin debía ser paliar el *riesgo* de desorganización.

Los requisitos para la imposición de estas restricciones, que deberían haber equilibrado en parte el sistema, eran la citada distorsión o riesgo de distorsión de mercado (anexo A), la temporalidad (art. 16), la aplicación de medidas de flexibilidad y la obligación de prever una tasa de crecimiento anual (anexo B) que fue revisada a la baja en cada prórroga y que, aun así, no fue nunca respetada. Además, se previó en el artículo 2 que todos los sistemas de restricción existentes antes de la vigencia del AMF fuesen eliminados o transformados en los mecanismos especialmente previstos en el texto a fin de homogeneizar el régimen. Por último, se creó un Órgano de Vigilancia de los Textiles (OVT), previsto en el artículo 11, formado por 8 miembros gubernamentales pero que debían actuar a título individual

y vinculado al Comité de los Textiles (CT) creado en el artículo 10 (CT), que a su vez era un órgano plenario, no permanente y vinculado al Consejo de Representantes de las Altas Partes Contratantes del GATT a quien le presentaba informes anualmente.

Estos órganos eran los encargados de velar por la supervisión de la aplicación del AMF y solucionar las posibles controversias, aunque para ello no se les dotó de la capacidad suficiente, especialmente en referencia a los acuerdos preventivos del artículo 4, respecto a los cuales el OVT encargado de la supervisión sólo debía verificar su “consistencia” con el artículo en cuestión en base al texto del acuerdo y a un informe *breve* sobre su justificación y pertinencia, pudiendo en su caso emitir informes y recomendaciones no obligatorias (art. 4.4).

Por si ello fuera poco, este diseño inicial se fue viendo desvirtuado en la práctica dada la preferencia absoluta que demostraron tener los Estados hacia los *acuerdos preventivos* del artículo 4 que creaban regímenes propios, pactados sin grandes condicionamientos ni controles, frente al artículo 3, más restrictivo y sujeto a mayor supervisión. Ello hizo que, finalmente, el Acuerdo Multifibras se fuese convirtiendo cada vez más en múltiples regímenes bilaterales donde las negociaciones estaban claramente desequilibradas y donde el riesgo de desorganización de mercado, que justificaba las limitaciones, se hacía cada vez más difuso, sin necesidad siquiera de demostrarlo. Además, mediante estos acuerdos bilaterales se podían y solían incluir cláusulas de dudosa legalidad que hacían de circunstancias excepcionales la norma general.

Así, el desarrollo del AMF terminó por destruir el fundamento mismo del régimen especial -que ya de por sí era de dudosa eficacia-, postergando indefinidamente el problema de un sector que desde entonces ha conseguido sobrevivir en los PD importadores, pero cada vez con la necesidad de mayores restricciones. Éstas, que se iban sumando a medida que las ya existentes se demostraban como insuficientes, resultaban al igual que sus predecesoras ineficaces para frenar la avalancha de importaciones y la progresiva desaparición de sectores enteros de la industria textil en determinados países. Por otro lado, esta creación de infinidad de regímenes bilaterales al amparo del artículo 4, sin respeto a las exigencias del AMF, llevó a que muchos países en vías de desarrollo, y netos exportadores recurriesen a la admisión de subsidios, *dumping*, salarios bajo mínimos y todo tipo de cuestionables maniobras, como la piratería y falsificación de marcas y origen de las mercancías, para hacer sus productos más competitivos, aspectos estos últimos que no se hallaban recogidos en el AMF original y que tan sólo en la tercera prórroga -de 1986- empezaron a ser objeto de mención, aunque sin fijar una regulación efectiva al respecto.

Todos estos factores convirtieron el AMF en un acuerdo inoperante y obsoleto en muchos sentidos, poniendo de manifiesto además su carácter de mero remiendo para dar satisfacción a las demandas de restricción, en lugar de representar una verdadera vía de solución válida para el comercio internacional textil; remiendo que, al perder toda operatividad, carecía de motivos para seguir existiendo.

LA SOLUCIÓN ACORDADA EN LA RONDA URUGUAY PARA LOS TEXTILES

El 20 de septiembre de 1986, recién alcanzada la tercera prórroga del Acuerdo Multifibras⁴, en Punta del Este se abrió el 8º ciclo negociador del GATT, con inclusión de nuevos temas, entre ellos el sector textil que por primera vez formaba parte de una Ronda, quedando enmarcado dentro del área de *liberalización comercial sobre sectores específicos* en donde contaría con un grupo de negociaciones propio, el cuarto.

La pionera inclusión de dicho sector no fue una sorpresa, pues ya en las negociaciones del AMF IV se dejó claro que la continuidad del régimen especial, como había venido ocurriendo hasta entonces, era imposible por lo largo de su *transitoriedad*, por los grandes costos que el mantenimiento del sistema implicaba, por la unión que se estaba consiguiendo en los intereses de diferentes grupos de países exportadores (como lo demuestra la creación en 1984 del ITCB⁵) y por las diferencias, en cambio, que se estaban agudizando entre los PD a la hora de tratar el tema. Fue precisamente esta inclusión en la Ronda Uruguay la que permitió que los países exportadores más eficaces -principales interesados en la liberalización del sector a diferencia de otros exportadores *no espontáneos* que en un régimen liberalizado no podrían competir-, cediesen a negociar una nueva prórroga, a pesar de haber dejado claras sus intenciones de volver al sistema GATT ya en la reunión de ministros de 1982⁶. Ello se debió fundamentalmente a que, como es sabido, las Rondas se negocian en bloque, en base al principio de globalidad, lo que conlleva la necesidad de transacción en cada sector, teniendo en cuenta todas las otras áreas de negociación. Este sistema les daba mayor capacidad para ejercer presión en el tema textil y por tanto mayores posibilidades de éxito frente a los PD importadores, que deberían repartir su fuerza en varios frentes prioritarios, amén de que una Ronda siempre permitiría asegurar un mejor cumplimiento de lo pactado, evitando así que ocurriese lo mismo que sucedió con el AMF de 1974.

Entonces, el Acuerdo Multifibras fue prorrogado una vez más por cinco años, hasta julio de 1991, contando con la participación de la mayoría de los Estados partes del mismo, a cambio del compromiso de que la integración del sector en el GATT fuese debatida en el marco de la próxima ronda multilateral como una área más, quedando recogido en la Declaración de Punta del Este de septiembre de 1986 en los siguientes términos: "Negotiations in the area of textiles and clothing shall aim to formulate modalities that would permit the eventual integration of this sector into GATT on the basis of strengthened GATT rules and disciplines, thereby also contributing to the objective of further liberalization of trade"⁷.

Dada la fórmula, insertada como punto de partida para las negociaciones, quedaba claro el objetivo de reintegración al régimen general. El problema se centraba entonces en alcanzar un acuerdo sobre la fórmula, condiciones y tiempo en que el proceso de reintegración al GATT debía suponer, empezando los debates a un nivel técnico con

escasos resultados. En efecto, entre 1987 y 1988, en lo que se suponía era la primera mitad de la Ronda, los mencionados técnicos debían elaborar una serie de declaraciones generales sobre métodos y objetivos a alcanzar en cada uno de los diferentes temas de negociación, las cuales tenían que estar preparadas para la reunión de ministros de Montreal que se celebró en 1989 a medio camino de la Ronda. Sobre dicha reunión hay que decir que se alcanzó un acuerdo de principios en casi todos los temas, exceptuando cuatro de ellos, entre los que figuraba el textil.

El retraso se debió fundamentalmente a que no fue hasta 1988 cuando se empezaron a recibir los borradores de propuestas por parte de los Estados, siendo los primeros los procedentes de Pakistán y del grupo ITCB, seguidos de dos comunicaciones, una de Canadá y otra de la Comunidad Económica Europea (CEE) en la que dicha organización dejó entrever, a la postre, su caballo de batalla en relación con el textil una vez abandonada la idea de mantener el AMF por más tiempo: la vinculación del tema textil con otras negociaciones que se estaban llevando a cabo en diversas materias como eran las salvaguardias, la propiedad intelectual, el *dumping*, etc.⁸.

Posteriormente, en mayo del mismo año, EEUU realizó sus primeras manifestaciones para aclarar que no negociaría el fin del AMF, porque no tenía mandato del Congreso para ello, ya que la *Omnibus Trade & Competitiveness Act* de 1988, que le permitía negociar la Ronda Uruguay, no incluía este sector, si bien posteriormente cambió su actitud hacia una posición más constructiva. Finalmente, en septiembre de 1988, el ITCB consiguió que fuese su propuesta la que se incluyera en el informe del grupo negociador para la reunión de Montreal, con siete puntos de recomendación, entre los que destacaban la congelación de las restricciones que se venían aplicando en virtud del AMF y que el comienzo de la eliminación de las mismas empezase al término del AMF IV, contando que para entonces, la Ronda ya estaría cerrada. La imposibilidad de que el texto presentado en la reunión fuese el resultado de una posición consensuada, debido en gran parte, como se ha dicho, al retraso en el envío de las distintas posiciones de los Estados, provocó el fracaso de la reunión de Montreal, por lo cual los ministros se vieron obligados a reunirse nuevamente en Ginebra en abril de 1989, a fin de conseguir un acuerdo y fijar un calendario de las negociaciones en los cuatro temas pendientes, textil incluido, para así desbloquear la Ronda.

Sobre esta base se iniciaron las discusiones en Ginebra que denotaron un claro enfrentamiento norte-sur, a pesar de lo cual se consiguió una declaración de principios entre los ministros en donde se preveía iniciar la segunda fase de las negociaciones en ese mismo mes bajo la idea de la redacción de un acuerdo de transición que regulase "...la integración en el GATT...sobre la base del reforzamiento de sus reglas y disciplina..." (objetivo de la CEE)⁹. Con ello, los PVD, con la India y Brasil a la cabeza, consiguieron asegurar el objetivo final de las discusiones para que no se quedaran en meros proyectos y estudios, eliminando del texto la palabra *eventual* que contenía la Declaración de Punta del Este, en contra de lo pretendido por EEUU que deseaba mantenerla.

En cambio, ni en esta declaración ni en la primera reunión posterior a la misma se logró determinar cuándo debería empezar dicho proceso de integración, ni tampoco se consiguió que se congelaran las restricciones existentes para evitar alzas antes de que se diese comienzo el desmantelamiento del sistema, ya que la propuesta de la India, con el apoyo de otros PVD, fue rechazada y sustituida por una difusa expresión: “los participantes deben intentar mejorar la situación comercial preparando el camino para la futura integración del sector al GATT”¹⁰.

Esta segunda fase de las negociaciones debería haber concluido en la reunión ministerial de Bruselas, celebrada en diciembre de 1990, con objeto de cerrar la 8ª Ronda del GATT, pero se vio frustrada por el retraso que se llevaba en la mayoría de los temas, incluido nuevamente el textil para el cual fue imposible alcanzar un texto definitivo, aunque en su lugar sí se pudo elaborar un documento de trabajo (el llamado *borrador de Bruselas*) para perfeccionar, consultar y cotejar opiniones y comentarios que permitiesen redactar el acuerdo definitivo a presentar en la nueva fase final de las negociaciones. Los objetivos perseguidos, tal y como se describen en dicho borrador, eran acabar con las prácticas restrictivas existentes siguiendo las pautas de la Declaración de Punta del Este, es decir, integración al nuevo GATT, controlada por un órgano de vigilancia creado especialmente para revisar la correcta implementación del acuerdo, aunque sin condicionar dicha integración al efectivo reforzamiento de las reglas y disciplinas del GATT como pretendía la Comisión de la Comunidad Europea (CE).

El siguiente intento para acabar las negociaciones correspondió a la desgraciada reunión de Ginebra de 1991, en donde se había redactado un texto con alto grado de consenso en la mayoría de los temas con el cual se pensaba concluir la Ronda (*Documento Dunkel*)¹¹, pero cuya firma, a las pocas horas de su cierre, se vio finalmente frustrada ante el abandono de los delegados de EEUU por la falta de acuerdo en los sectores agrícolas y de servicios. Desde entonces, la sección dedicada a los textiles en el citado *Documento Dunkel*, que se había presentado en Ginebra el 20 de diciembre de 1991, pasó a considerarse como el régimen definitivo para la reintegración del régimen textil en el GATT, a falta de perfilarse sólo algunos flecos del mismo, que fueron acabados antes del cierre definitivo de la Ronda que tuvo lugar en diciembre de 1993.

El contenido del texto final de las negociaciones en lo que al textil se refiere recogió por tanto, tal y como era de prever, la propuesta Dunkel, manteniendo también los principios establecidos en la Declaración de Punta del Este y fijando un proceso de reestructuración del textil con una doble vertiente, consistente en “la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT”, por un lado, (art. 1.1) y su liberalización por otro, y como consecuencia del primero; todo ello articulado a través de un acuerdo de transición improrrogable (art.9) cuyos mecanismos, a diferencia del AMF, no estarán sujetos a negociación, sino que serán de aplicación automática.

La primera medida para llevar a cabo con eficacia este nuevo intento de reordenación e integración de los textiles en el régimen general es la notificación en detalle al nuevo órgano de control y al GATT de 1994 de todas las restricciones existentes, tanto en virtud del AMF como de cualquier otro tipo, en un plazo de 60 días (art. 2.1. para las restricciones del AMF y 3.1 para el resto). Aquellas que no lo hagan en dicho plazo deberán extinguirse (art. 2.4), mientras que el resto (las notificadas) serán gobernadas por este nuevo acuerdo de transición (art. 2.1 y 3.2).

La segunda medida adoptada para asegurar el correcto funcionamiento del proceso de reintegración es la creación de un sistema de control multilateral reforzado. Este mecanismo se halla recogido en el artículo 8, en virtud del cual el Consejo del Comercio de Mercancías -órgano de la OMC previsto en el artículo IV.5- establecerá un Órgano de Supervisión de los Textiles (OST), el cual sigue un esquema similar al ya previsto en el artículo 9 del borrador de Bruselas. De este órgano hay que destacar el hecho de que el nombramiento de sus 11 integrantes (10 más el presidente) lo hará el citado Consejo de entre los miembros de la OMC, desempeñando sus funciones *ad personam*, con carácter rotatorio (art. 8.1). Con ello se le da a este nuevo órgano un carácter más de comisión técnica que de órgano político, hecho reafirmado en el párrafo segundo del artículo, al excluir la necesidad de asentimiento de los miembros nombrados por Estados que intervengan en un tema de su incumbencia. El conjunto de estos nombramientos para el OST deberá ser, por otra parte, compensado y representativo de todos los intereses en presencia, en lugar de asignar asientos fijos a los principales países importadores como ocurría con el citado OVT del AMF, en donde Japón, los EEUU y la CEE tenían personas nombradas por ellos de forma permanente.

Este nuevo órgano será el encargado de supervisar toda la transición de un régimen al otro (art. 8.1), disponiendo para ello de autonomía e iniciativa a la hora de elaborar sus procedimientos: podrá no tan sólo recibir, sino también recabar toda la información que considere necesaria, atender a consultas de las partes y buscar la solución de diferencias de las mismas a petición de parte cuando, ante un determinado asunto, no se haya alcanzado un acuerdo previo (arts. 8.3, 5 y 6).

Los mecanismos para llevar a cabo estas tareas asignadas son las notificaciones e informes (generalmente utilizados en sus relaciones con otros órganos y comités de la OMC) y su capacidad para hacer observaciones y/o recomendaciones que “las partes intentarán aceptar” en su totalidad, con un control apropiado sobre su implementación (art. 8.9). Si una parte considera imposible someterse a dicha recomendación, deberá justificar ante el OST el porqué en un plazo máximo de un mes y, en función de estas explicaciones, el OST puede hacer todas aquellas nuevas recomendaciones que considere apropiadas (art. 8.10). Ahora bien, mientras para investigar tiene plena libertad de actuar, a la hora de formular recomendaciones para solucionar una diferencia o cualquier otro tema relacionado con la aplicación del tratado, necesitará siempre la previa solicitud de al menos una de las partes interesadas (art. 8.5).

Pero quizás lo más novedoso, en lo que a la supervisión de la aplicación del acuerdo se refiere, -seguramente como consecuencia de ser un régimen de trámite para la total integración del sector- sea la posibilidad cuando no se haya conseguido solucionar la controversia por vía negociada ni por vía de recomendación del OST, de llevar el asunto ante el Organismo de Solución de Diferencias de la OMC (OSD), a iniciativa de cualquiera de las partes, e invocar el art. XXIII:2 del GATT de 1994 u otro que se fije en la sección de la ronda dedicada al entendimiento relativo sobre solución de diferencias (art. 8.10). El carácter relevante de esta posibilidad de solucionar diferencias ante dicho órgano, en comparación con las recomendaciones de unos órganos supervisores (entiéndase OVT o OST), al margen de la mayor eficacia que de por sí tiene, se debe a que éste se convierte en un posible medio para paralizar las etapas o ajustar los porcentajes y las fechas, hasta la finalización del acuerdo. Junto con ello, otro tipo de actuación también muy importante que realiza un órgano de la OMC de forma directa es la revisión valorativa y sustantiva de cada una de las etapas antes de la superación de las mismas, función que lleva a cabo el Consejo del Comercio de Mercancías, contando para ello con un muy detallado informe del OST, en donde se habrán de adjuntar las recomendaciones y/o observaciones hechas a las partes (art. 8.11). En función de ello, el Consejo podrá adoptar por consenso todas “las decisiones que estime oportunas para garantizar que no se menoscabe el equilibrio de derechos y obligaciones consagrado en el presente acuerdo” (art. 8.12) incluida posiblemente la variación de porcentajes de las etapas, para lo cual y siguiendo una interpretación literal del enunciado de dicho precepto, no debe haber habido necesariamente una violación de alguna norma del acuerdo, sino que basta simplemente con que dicho órgano considere que hay una no proporcionalidad entre los derechos y las obligaciones de determinados Estados.

Ahora bien, esta posibilidad de tomar todas las decisiones que considere apropiadas (incluyendo ajustes al art. 2.14), así como la solución de controversias por parte del OSD, para los casos en que alguna parte no esté cumpliendo con sus obligaciones, tienen como límite la fecha final del acuerdo que, una vez entre en vigor, será inamovible (art. 9). Por ello, a modo de conclusión, cabe destacar dos cuestiones del sistema de control. Primero, la posibilidad de alterar el régimen previsto se ha dejado abierta sólo a los órganos de la OMC, y no a uno específico del acuerdo de transición como el OST, y segundo, incluso estos órganos tienen como límite de dichas actuaciones el año 2005, con lo cual la reincorporación del textil al régimen general del GATT debería ser irreversible.

En lo que se refiere al proceso de integración en sí mismo, éste finalmente ha quedado configurado por un sistema de plazos fijos e improrrogables (excepto en caso de utilizar la “salvaguardia de transición” del art. 6), dentro de los cuales el importador sólo podrá escoger las categorías que deberán integrarse en cada etapa y que en todo caso deben cubrir los cuatro grupos en que se clasificarán las prendas textiles y de vestir (art. 2.6 y 2.8).

Por su parte, los exportadores serán los encargados de administrar sus restricciones (art. 4), aunque si para la implementación del artículo 2 hace falta tomar o cambiar algunas medidas de tipo administrativo, éstas serán objeto de acuerdo entre las partes según lo dispuesto en los artículos 2.17 y 4.4, debiendo de cualquier forma respetar el balance entre derechos y obligaciones de las partes del presente acuerdo de transición (art. 4.2 y 4.3). Este mecanismo debería permitir una integración paulatina, que no repercuta fuertemente en los mercados hasta llegados a la última etapa, ya que en la primera, como es lógico, los importadores optarán por liberalizar aquellos productos cuyas cuotas no son utilizadas, con lo que el tiempo para la adaptación de sus mercados e industrias no comenzará a afectarles hasta, al menos, la segunda etapa.

En cuanto a la duración del proceso, éste finalmente se ha situado en 10 años a partir de la conclusión de la Ronda Uruguay¹², aplicando como cuotas base las restricciones existentes en la fecha del 31 de diciembre de 1990. Estas restricciones incluyen, según el texto, “toda restricción cuantitativa unilateral, acuerdos bilaterales y otras medidas que produzcan efectos similares”, tanto las reguladas por el AMF como otras fuera del marco de aplicación de ese acuerdo.

Así, para aquellas que están en el marco del AMF se establece el sistema previsto en el artículo 2, mientras que para las demás, su integración se recoge en el artículo 3, pudiendo hacerse en el margen de un año desde la entrada en vigor de este acuerdo o progresivamente mediante un programa presentado al OST, con una duración máxima también de 10 años. (art. 3.2).

En relación con el mecanismo específico diseñado para dismantlar el AMF (art. 2), tal y como ya se había previsto en el borrador de Bruselas, se ha optado por un sistema de transición en tres etapas sucesivas, ahora ya determinadas, con períodos de tres, cuatro, y tres años respectivamente, calculando que, a los siete años de transición, se habrá integrado, al GATT cerca del 50% de la cuota y el resto lo hará al llegar al décimo. Esto se consigue a través de la integración, al inicio de cada fase -es decir, desde el primer día de entrada en vigor del acuerdo-, de un tanto por ciento de la cantidad global de productos que deben incluir categorías de los cuatro bloques en que se distribuirán las mismas, con unos porcentajes mínimos por etapa fijados en el 16% el 1-1-1995; el 17% el 1-1-1999 y el 18% el 1-1-2002. El 1-1-2005 todo el sector debe haber sido integrado al GATT (art. 2.6 y 2.8).

Por otro lado, la liberalización se termina de asegurar mediante la mejora anual de la tasa de crecimiento que se había prefijado en los acuerdos bilaterales en el marco del AMF, también al estilo del borrador de Bruselas. Así, en la primera etapa se deberá añadir un 16% anual sobre el porcentaje de crecimiento de la cuota previsto en el acuerdo bilateral del AMF correspondiente; para la segunda etapa ese aumento progresivo será de un 25% anual y para la tercera, de un 27% al año, lo que asegura un crecimiento progresivo y escalonado de la cuota (art. 2.13 y 2.14).

Junto a estos dos sistemas previstos para alcanzar el objetivo de integración del AMF deseado, durante el período transitorio se establece, por un lado, una cláusula de salvaguardia para aquellos productos que aún tienen restricciones (art. 6) y, por otro, se dedica parte del artículo 2 para prever la posibilidad de utilizar el artículo XIX del GATT en aquellos textiles que ya hayan sido integrados al régimen general del GATT, sin que haya pasado un año desde entonces (art. 2.19 y 2.20), hecho lógico si se tiene en cuenta que, en tal caso, dichas categorías ya formarían parte del régimen general de mercancías. Según éste artículo, (el 2.20), el nivel aplicable no podrá ser inferior al nivel correspondiente a un período representativo reciente. Además, si la salvaguardia aplicada en virtud del artículo XIX es por más de un año, el país importador deberá progresivamente ir liberalizando su política en este campo y el exportador no podrá ejercer el derecho a suspender concesiones equivalentes u otras obligaciones del GATT, como está previsto en el art.XIX.3 (a).

En cuanto a la cláusula de salvaguardia propia del régimen de transición previsto para aquellos productos aún no integrados (art. 6), al ser uno de los aspectos considerados por la CE como gran logro dentro de las negociaciones, es estudiado en el siguiente apartado junto con otras medidas previstas en la propuesta Dunkel que resultan de especial interés para aquella.

EL BALANCE DE LA POSICIÓN COMUNITARIA EN LA RONDA URUGUAY RESPECTO AL SECTOR TEXTIL

Una posibilidad abierta, temida por el sector textil europeo y deseada por los PVD, era la de utilizar éste como moneda de cambio para otras negociaciones en donde la CEE tuviese un mayor interés, como por ejemplo la agricultura o los servicios. Este temor, sobre todo dentro de la industria, no era irracional, puesto que desde hace años hay respecto de este sector grandes divisiones internas entre los Estados miembros sobre la posición a adoptar, debido a la existencia de intereses contrapuestos.

Otra dificultad añadida ha sido el que las negociaciones ahora fuesen globales y por lo tanto los intereses de los Estados se hayan visto diversificados. Este hecho les obligó a establecer unas preferencias entre los temas debatidos, dedicando más atención a unos y dejando el resto obviado o al menos más silenciado, como ocurrió, por ejemplo, con Francia quién, siendo la máxima defensora de las industrias textiles o al menos la que más peso tiene dentro de este grupo, dedicó sus mayores esfuerzos a reafirmar su agricultura. Si a ello se añade que esta situación ha afectado más a los defensores de la industria textil

Europea que a los que reclaman su liberalización y que, por último, se hace cada vez más difícil justificar el proteccionismo de este sector tras treinta años de “transición para ajustar la industria nacional”, este miedo que se ha mencionado antes tenía motivos más que fundados para existir. De ahí que se pueda afirmar que el papel de los grupos de presión formados por las empresas del textil y del vestir europeo (centralizadas en el COMITEXTIL) haya sido fundamental en las negociaciones, tanto a nivel de presión sobre la Comisión, para asegurar el máximo de atención al textil a fin de que se obtuviese la mejor defensa posible de los intereses comunitarios, como a nivel de asesoramiento técnico y estudio de las propuestas, facilitando así la labor de los negociadores.

Partiendo de esta base, la Comisión, siguiendo las directrices del Consejo de Ministros de 1989 y con la citada asesoría técnica directa del COMITEXTIL, participó en estas negociaciones de una manera activa, presentando propuestas muy elaboradas y marcando sus posiciones desde el principio. No en vano una de las primeras comunicaciones en relación con el contenido del acuerdo transitorio en 1988 era la de la Comunidad y, ya desde la renovación del AMF en 1986, los grupos industriales venían elaborando informes y preparando la estrategia para las negociaciones sobre el sector. En función de éstas y mediante un análisis comparativo entre la propuesta presentada por la CEE y el *Documento Dunkel*, se puede aseverar que, en términos globales, los logros han sido mayores que los fracasos, si bien en los puntos clave, el compromiso exigible mediante el acuerdo es bastante más débil de lo deseado.

La primera reflexión, a nivel general es que, como era de esperar, el modelo seguido por la propuesta Dunkel opta claramente por un desmantelamiento del AMF, en lugar de la creación de un nuevo sistema en base a cuotas globales y/o contingentes arancelarios, como defendió EEUU hasta el último minuto, sin conseguir el apoyo de otras potencias.

Al respecto, hay que señalar que, en el momento en que EEUU presentó su propuesta, hubo un debate interno en el seno de la Comunidad y de las organizaciones industriales sobre si era o no conveniente apoyar esta proposición, y algunos representantes estaban conformes con la idea de los EEUU, aunque finalmente se desechó, no tanto por el sistema en sí que se presentó, sino por el hecho de que no se aseguraba que, al ser un arancel y una cuota común, la CEE quedara fuera del mismo en relación con EEUU como era su deseo, a fin de mantener el estatus del que gozaba mediante la aplicación del régimen del AMF.

La segunda razón que llevó a la Comunidad a oponerse a la propuesta de EEUU se basaba en razones históricas, ya que, dentro de la CE, los países que mantienen especiales relaciones con sus ex colonias, siempre buscan darles un trato más favorable que resultaba difícil de justificar en un mecanismo de cuota global única como el propuesto por los EEUU.

Ahora bien, el mérito sobre el modelo elegido para la reintegración, como se puede deducir una vez leídas las diferentes propuestas presentadas por todos los Estados interesados

en la negociación de este sector, no se puede atribuir totalmente a la Comunidad, puesto que la mayoría de países habían coincidido en su preferencia por un sistema de reintegración paulatino, si bien el apoyo de la CEE es siempre importante.

Entrando más a fondo en el contenido del texto final, tanto la duración como el mecanismo de las tres etapas y, sobre todo, el hecho de que en los siete primeros años se haya tenido que integrar sólo un 50%, dejando el otro 50% para los tres últimos es, en gran medida, reflejo de los intereses comunitarios, ya que ésta había planteado una duración de 15 años sabiendo que la cifra sería rebajada y que, además, se contarían desde el fin de la Ronda Uruguay, lo que no ocurriría hasta, como mínimo 1992 (ahora ya 1994) a diferencia de los PVD, que querían una aplicación inmediata. Además, el hecho de que en el plazo de siete años se debiese incorporar el 50% del comercio supone el mismo grado de integración que si se hubiesen aceptado los 15 años propuestos en un principio. Pero donde dedicó la mayor parte de sus energías la CEE fue en el intento de conseguir incorporar al texto sus grandes objetivos de reciprocidad, competencia leal, una cláusula de salvaguardia selectiva y la dependencia de esta negociación en relación con las reglas y disciplina del GATT negociadas en otros grupos.

De estos puntos, sin duda, el más logrado es el relacionado con el artículo 6, referente a la creación de una salvaguardia especial que pudiera ser selectiva y, en el fondo, permitiera continuar con el sistema del AMF o liberalizar paulatinamente, pero siempre teniendo como fecha tope los 10 años, momento en el cual se debe haber acabado la integración de todos los textiles del acuerdo. Así pues, se trata de un mecanismo específicamente diseñado para la transición, que debe ser aplicado lo menos posible (art. 6.1), con lo que podrá utilizarse sólo cuando “se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores” (art. 6.2).

Además, esta vez, a diferencia del AMF, el perjuicio tiene que ser verdaderamente demostrable en relación con el aumento de importación de aquel determinado producto y, lo que es más importante aún, la determinación de aquel serio daño o riesgo del mismo debe basarse en los efectos que aquellas importaciones tienen en relación con una determinada industria nacional de productos directamente competitivos y no en otros factores “tales como cambios tecnológicos o cambios en las preferencias de los consumidores”, evitando con ello que se aduzcan otras razones como la capacidad de producción del exportador, como sucedía con el AMF (art. 6.2).

No se trata, por tanto, de un sistema global de integración, sino de Estado a Estado (y dentro de éste, de producto importado a industria doméstica competidora, art.6.4), de daño demostrable, y teniendo en cuenta los intereses de los exportadores menos desarrollados, los pequeños, y los PVD laneros que ya gozaban de ciertos privilegios en el AMF, así como los productos objeto de tráfico de perfeccionamiento

pasivo (arts. 1.2 y 6.6). Si se cumple con todo ello y se desea aplicar la salvaguardia, el procedimiento requiere que se inicien consultas con el país afectado durante 60 días para alcanzar un acuerdo sobre su contenido (art. 6.7) y, a falta de éste, se permite la aplicación unilateral de la misma (art. 6.10); todo ello controlado por el OST que estudiará la justificación y necesidad de la medida (art. 6.9) pudiendo hacer recomendaciones al respecto y con la posibilidad, además, de que en casos de circunstancias críticas, se apliquen medidas provisionales (art.6.11). Todas estas posibilidades de aplicación de la salvaguardia tendrán como límite máximo tres años debiendo además, cada año, aplicar un coeficiente de crecimiento de un 16% salvo justificación (art. 6.13). Por ello su verdadera gran ventaja es, sin duda, la de crear un sistema de seguridad que permita la protección de un determinado sector y que no se utilice, en cambio, como se hizo con las salvaguardias del AMF, para solucionar problemas de falta de competitividad de empresas poco rentables.

Entre los fracasos relativos de la CEE cabe citar, sin embargo en cambio, el de asegurar un comercio más leal, al menos en lo que hace referencia al origen de los productos y al contenido de fibra de los mismos, pues apenas si varió de lo ya acordado en Bruselas años atrás. En efecto, a pesar de dedicar el texto final un artículo entero al problema (artículo 5), su enunciado incluye tan sólo la solicitud de coordinación entre las partes, el permitir a éstas que tomen las medidas legales oportunas y prever consultas entre ellas que pueden llegar a suponer la denegación de entrada o el cargo a la cuota del verdadero país de origen para el caso de falsedad en la procedencia (art. 5.4). En caso de no llegar a un acuerdo satisfactorio cabe el sometimiento al OST para que éste dicte unas recomendaciones al respecto (art. 5.2 y 4).

Evidentemente, del contenido de este artículo 5 se refleja la escasa intención de solucionar el problema, remitiendo a los Estados a la creación de una normativa de derecho interno para reaccionar frente a las falsas procedencias de los productos, con un sistema internacional para prevenirlo basado en la cooperación y el acuerdo de las partes. El artículo es de redacción confusa y deja varios puntos en el aire como, por ejemplo, quién y bajo qué condiciones (al margen de la investigación) puede adoptar las medidas más drásticas y si para ello es necesario o no el consentimiento de la parte afectada, como parece desprenderse del texto. Además, no se elabora un sistema para evitar el mal en su origen.

Ello se debe seguramente, al margen del poco interés de los PVD en que se controle el origen de las mercancías, al hecho de que se trata de un acuerdo transitorio con una duración máxima de 10 años, con lo que el problema del origen debería desaparecer al mismo tiempo que las restricciones que, al fijar unos topes y basarse en criterios selectivos, inducían a buscar otras vías poco ortodoxas para acercarse al mercado, aunque pueda seguir utilizándose, ahora, para eludir las medidas *antidumping* que algunos Estados puedan adoptar para limitar las importaciones.

En esta misma línea negativa para los intereses de la CE se halla el artículo 7, que hace referencia a la relación de los textiles y su sometimiento a las reglas y disciplinas del GATT (sin el calificativo de “reforzadas” como pretendía la Comisión). Dicho artículo menciona *lograr* un mejor acceso a los mercados; “garantizar la aplicación de las políticas sobre condiciones de comercio leal y equitativo...” y evitar la discriminación a la hora de adoptar políticas comerciales (art. 7.1). Las medidas que se tomen en esta línea deben ser notificadas al OST y, si alguna parte considera que hay un Estado que no está adoptando todas las medidas necesarias, puede llevar el asunto al comité del tema pertinente e informar al OST, sin perjuicio de, en última instancia, acudir al OSD.

Como se observa, este artículo no entraña verdaderas obligaciones de hacer y/o no hacer ya que, sobre todo, no logra condicionar los plazos o términos del acuerdo de transición al logro de unas nuevas y reforzadas reglas y disciplinas del GATT, así como a un respeto de las mismas, como era deseo de los grupos de presión comunitarios. En este sentido, cabe decir que no se articula ningún mecanismo especial de control en estas materias, sino que se opta por una alusión general, debiendo estar a la expectativa de lo que se haya conseguido al respecto en los correspondientes grupos de negociación de la Ronda de cada tema. Ello implica que sí hay una dependencia con respecto a otros grupos negociadores, pero con el efecto contrario al deseado, ya que lo acordado o no en ellos no supone una condición directamente vinculante para el textil o, en otras palabras, no frena ni condiciona el proceso de integración de los textiles, que es autónomo. Por otro lado, el poder llevar el asunto ante el comité del GATT de 1994, competente según el caso, tampoco entraña una reglamentación especial pues, al integrarse, el textil pasa a ser una más de las áreas de comercio reguladas por el mismo, con lo que lo único que se logra es extender tal posibilidad a aquellos productos que aún no han sido integrados. Así, el contenido de este artículo 7 puede perfectamente calificarse jurídicamente de *muy débil*, a pesar del gran empeño que la Comunidad puso en él negociando en solitario contra los PVD, siendo éste quizás uno de los motivos de su debilidad, pues en su defensa y elaboración, la CE no contó con el apoyo de su país aliado (EEUU) que, por aquel entonces, aún estaba centrado en la idea de establecer un sistema de cuotas globales en lugar del que se estaba creando. Por ello lo conseguido en esta materia, aunque poco e indeterminado como se comprueba al leer el artículo, es mérito exclusivo de la Comunidad; si bien este mínimo logro no pasa de ser una mención al problema, sin que se establezca en el fondo ninguna regulación específica al respecto. En otras palabras y en definitiva, no se ha conseguido vincular adecuadamente un acuerdo con otro, puesto que, si bien el éxito implica la aplicación de un régimen determinado a los temas textiles con todas sus consecuencias, el fracaso en otros grupos (como los TRIPS¹³ por ejemplo) no significaría un bloqueo en los textiles, sino que éstos seguirán con su proceso, al margen de los problemas de reciprocidad (obstaculizada por problemas tarifarios) y de comercio desleal. Este hecho puede tener graves consecuencias, especialmente en materia

de propiedad intelectual, en donde la Comunidad está perdiendo su oportunidad en el mercado mundial de los textiles ya que, a falta de competencia en los precios, la clave es competir con diseño exclusivo y marcas, para lo cual necesitan asegurar la paralización, o al menos atenuación, de las falsificaciones.

Ahora bien, de todas formas, como se ha visto, existe la posibilidad (ya más indirecta) de que, vía artículo 7.3, que permite presentar un asunto a los comités y órganos correspondientes de la OMC cuando haya una desproporción de derechos y obligaciones incluido el OSD y también, vía informe del OST al Consejo del Comercio de Mercancías para la revisión global de cada etapa donde se haga constar esta desproporción, el Consejo decida, en virtud de lo atribuido en el artículo 8.11, realizar un ajuste en los porcentajes del artículo 2, con lo que se habría ejercido un control, aunque fuese de manera indirecta. Ello convierte al artículo 8 en una disposición de interés preferencial para la CE, ya que es la única manera de frenar el proceso de integración en caso de irregularidades en otros campos, aunque con el límite ya señalado del año 2005.

Otro aspecto negativo, que guarda relación con el textil aunque no directamente con el mecanismo de integración, es el éxito casi nulo en la obtención de rebajas arancelarias por parte de los PVD en este tipo de productos, como reclamaban los sectores industriales europeos a fin de diversificar la competencia. Este hecho hace muy difícil la exportación de productos textiles a los PVD quienes, en cambio, una vez superado el período transitorio tendrán un acceso libre al mercado comunitario que cuenta con aranceles que no llegan al 10%.

En cuanto al balance final de los logros de la Comunidad en las negociaciones, tras medir los pros y contras, éste varía según quien opine, quizás debido a que los intereses de cada parte son diferentes. Así, la Comisión lo contempla desde un punto de vista más global, con la intención de fondo ya expresada en el seno de la organización al renegociar la prórroga del AMF de 1986, de integrar el textil al sistema GATT aunque intentando obtener algo a cambio y por ello está satisfecha con el proyecto.

En cambio, la industria textil comunitaria si bien ha dejado de mantener el ultraproteccionismo como vía válida (por su inviabilidad económica e ineficacia a la hora de aplicarse más que por voluntad propia), mantiene como idea base el obtener el máximo de limitaciones posibles a eventuales invasiones de productos extranjeros con los que no puede competir, intentando asegurar al menos, una mayor paridad en los costes de producción. De aquí su insistencia reiterada en un “comercio internacional sí, pero un comercio leal”¹⁴. Desde este punto de vista, se entiende perfectamente cómo unos mismos resultados son interpretados de manera opuesta, pues la CE ha conseguido en gran parte lo perseguido quizás con la única excepción de los artículos 5 y 7 y este último relativizado por las posibles acciones que puedan tomar los órganos de la OMC. En cambio sus propuestas han tenido menor incidencia en aquellos puntos que precisamente más interesaban a los grupos de presión del textil para asegurar su supervivencia, como

la competencia leal y la liberalización recíproca mediante el desmantelamiento del AMF a cambio de una notable rebaja de los aranceles.

Esta doble interpretación de los resultados de la Ronda es una cuestión en el fondo razonable pues, en definitiva, la Comunidad busca la competitividad de sus empresas o la reconversión de las mismas a sectores que sean más productivos, en lugar de convertirse en un lastre como ha ocurrido con la agricultura y podía ocurrir con el textil de seguir en la línea que ha llevado en los últimos años.

De todas formas, el objetivo último de liberalización del sector está aún por ver, pues el desmantelamiento del régimen del AMF no es suficiente para asegurar un libre mercado en el sector, tal y como lo demostraron los hechos en los años sesenta, en los que existía el sometimiento teórico del sector a las reglas generales del Acuerdo GATT. De hecho, la liberalización puede verse obstaculizada nuevamente, al igual que lo ha sido en tiempos pasados, mediante un variado tipo de técnicas -permitidas o no-, del tipo dumping, subvenciones, o interpretaciones forzadas de las nuevas reglas del GATT y mucho nos tememos que seguirá siendo así mientras el objetivo de alcanzar dicha liberalización no esté en la verdadera voluntad de las partes implicadas.

Referencias Bibliográficas

- Aggarwal, V.; *Liberal protectionism. The international politics of organized textile trade*. University of California Press, Los Angeles, 1985
- Boletín ICE Económico*, La Ronda Uruguay del GATT. Número extraordinario. Publicación del Minister de Comercio y Turismo, 1994.
- Cline, W. *The future of world trade in textiles and apparel*; Institute for International Economics, Washi D.C., 1987
- Choi, Y.P. (et.al.) *The Multifibre Arrangement in theory and practice*, Frances Pinter Publ., Londres, 1985.
- Erzan, P & Holmes, P. "Phasing out the Multifibre Arrangement" en *The World Economy*; Vol.13, nº1, marzo 1990, pp.191-211.
- Hamilton, C. *The Uruguay Round: Textiles Trade and Developing Countries*; ed.World Bank publ., 1990.
- Khavand, F. "Le Droit International des textiles et pais en developpement" en *Revue Générale de Droit International Public*; Tomo 91, vol.4, 1987, pp. 1241-1278.
- Madmujar, M. "The Multifibre Arrangement (MFA-IV) 1986-1991: a move towards a liberalized system?" en *Journal of World Trade Law*; Vol. 22, nº2, abril 1988, pp.109-125.
- Raghavan, C.; *Recolonization. GATT, the Uruguay Round and the Third World*; Zed Books Ltd. Londres, 1990
- Servicio de Estudios Europeos, *The 1992 annual report of EEC Textil Agreement*; Ed. Promethee, Bruselas, 1992.

Tang, X. "Textiles and the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations" en *Journal of World Trade Law*; Vol.23, nº3, junio 1989, pp. 51-68.

Wolf, M.; "How to unravel the Multifibre Arrangement", *The World Economy*; Vol.8, nº3, septiembre 1985.

Zhen, R. "The legal structure of international textile trade and the July 1986 MFA renewal negotiations" *Boston University Law Journal*; Vol.4, nº2, summer 1986, pp. 285-315.

Notas

1. Acuerdo Multifibras, publicado en Instrumentos Básicos y Documentos Diversos (IBDD), suplemento nº21, Ginebra, febrero 1975, pp. 3-21.
2. Tal es el caso de Teijelo Casanovas, C. en su artículo "La Ronda Uruguay: cuatro años de negociaciones multilaterales", *Información Comercial Española*. agosto-septiembre, nº 684-85, 1990, pp. 57-69.
3. Al respecto comparar, a la luz de lo establecido en el preámbulo, los artículos 1.2, 2 y el anexo B con los artículos 3 y 4 del AMF original.
4. El protocolo de renovación del Acuerdo Multifibras fue firmado el 31 de julio de 1986 y publicado en *IBDD*, suplemento nº33, Ginebra, junio 1987, pp.7-15
5. "International Textile & Clothing Bureau (ITCB)". Este grupo cuenta con cerca del 75% de las exportaciones de los PMD y PVD y la integran 19 Estados o enclaves: Argentina, Bangla Desh, Brasil, Colombia, Corea del Sur, China, Egipto, Hong Kong, India, Indonesia, Jamaica, Macao, México, Pakistán, Perú, Sri Lanka, Turquía, Uruguay y, hasta 1990, Yugoslavia.
6. Incluido en la Declaración final de ministros del GATT, documento GATT, L/5424 de 29 de noviembre de 1982.
7. Declaración ministerial de Punta del Este, GATT. MTN.DEC/1396 de 20 de septiembre de 1986. La versión castellana del texto oficial, sin embargo, dice: "las negociaciones en el área de los textiles y el vestido tendrán por finalidad definir las modalidades que permitan integrar finalmente este sector en el GATT sobre la base de normas y disciplinas del GATT reforzadas, con lo que se contribuiría también a la consecución del objetivo de una mayor liberalización del comercio". Como se puede observar la palabra eventual fue obviada lo cual podría implicar quizás un cierto cambio en el régimen jurídico. Sin embargo, el análisis se ha hecho en base a la versión inglesa que es la oficial y auténtica.
8. *SUNS*, nº 1.959 de 16 de junio de 1988.
9. Documento GATT, "Mid-Term Review Agreements" MTN.TNC/11, Ginebra, abril de 1989, p. 8.
10. 1ª Reunión del 4º grupo de negociación (textil y del vestir) de la segunda mitad de la Ronda, celebrada el 20 de abril de 1989.
11. *Boletín de información del GATT*, FOCUS, nº78, enero/febrero de 1991, p.5.

12. Apartado 2º del preámbulo del Documento. Este apartado se limita a recoger lo ya acordado en la reunión de Ginebra de 1989. Ver decisión del Comité de Negociaciones Comerciales (TNC) de abril de 1989.
13. "Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio."
14. Expresión que se repite en diversos documentos de información sobre las negociaciones a los agremiados, como el GATT. Ronda Uruguay. Propuestas del Textil - Confección Europeo, AEIH y COMITEXTIL, 1991.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 29-30.
Miscelánea.**

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.
Francina Esteve García.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

*Francina Esteve García

PRINCIPALES APORTACIONES DE LA RONDA URUGUAY

La conclusión de la Ronda Uruguay ha supuesto finalmente que prevalezca el principio del multilateralismo por encima de las tendencias neo-nacionalistas y de creación de bloques aislados, atajando así el peligro de desencadenamiento de una situación de conflictividad comercial generalizada.

Frente a la creciente mundialización, interdependencia y complejidad del comercio internacional, resulta cada vez más necesario disponer de un instrumental jurídico estable que reduzca las incertidumbres y los riesgos que asumen los distintos agentes económicos y los propios Estados. Y aún cuando las normas adoptadas al concluir la Ronda Uruguay no siempre resultan todo lo claras que los beneficiarios de las mismas desearían, con una ambigüedad muchas veces deseada por los Estados negociadores, es evidente que con ellas se ha conseguido fortalecer y aumentar la seguridad jurídica del sistema comercial internacional con el objetivo de impulsar el desarrollo de los intercambios comerciales no sólo de mercancías sino también de servicios.

El 15 de diciembre de 1993 los representantes del Comité de Negociaciones Comerciales dieron por terminadas las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, cuya Acta Final, compuesta por múltiples acuerdos, se firmó en Marraquech el

15 de abril de 1994 y ha entrado en vigor, según el calendario previsto, el uno de enero de 1995¹. Desde una perspectiva comunitaria, éstos deben ser calificados de acuerdos mixtos, al haber sido firmados y ratificados por la Comunidad Europea y por sus Estados Miembros.

El Acta Final de la Ronda Uruguay termina con la provisionalidad del GATT de 1947, creando una verdadera organización internacional, la Organización Mundial del Comercio (OMC) dotada de personalidad jurídica, de órganos propios y de amplias funciones, nacida para facilitar la cooperación de sus Miembros en el desarrollo de las relaciones comerciales. Y aún cuando nuestro objetivo no se centre en el análisis de la OMC, cabe destacar el hecho de que integra bajo una misma estructura tres grandes Acuerdos (el GATT², el GATS³ y el TRIPS⁴) y dos mecanismos internacionales (un entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias y un mecanismo de examen de las políticas comerciales) y además prevé su cooperación con otras organizaciones internacionales especializadas, entre las que destacan el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Se ha conseguido modificar considerablemente las normas, los derechos y las obligaciones asumidas por las Partes Contratantes en el marco del anterior sistema GATT. La OMC nace para garantizar el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus Miembros, y para gestionar y vigilar el cumplimiento de las nuevas obligaciones asumidas por todos ellos; pero de hecho constituye una formalización del GATT aunque dotada de nuevos instrumentos para solucionar los problemas comerciales que planteen las Partes.

Las principales aportaciones de la Ronda Uruguay son las siguientes:

1. *Revisión y mejora de la normativa existente.* La supresión de importantes barreras aduaneras y barreras no aduaneras supone mejorar y profundizar las normas ya existentes referidas al comercio de mercancías.

2. *Ampliación del régimen jurídico.* La inclusión de nuevas áreas (los servicios, la propiedad intelectual, la agricultura, el textil etc.) supone una ampliación considerable del nuevo régimen jurídico multilateral y es también significativo el hecho de que en Marraquech finalmente se lograra incluir, aunque mínimamente, ciertas cláusulas y objetivos medioambientales y sociales. Ello constituye una base para que en el futuro la OMC pueda extender su actuación a otros ámbitos vinculados al desarrollo de los intercambios comerciales.

3. *Universalidad.* La participación de muchos países en vías de desarrollo o incluso de países con economías centralmente planificadas se traduce en una considerable ampliación de los Miembros.

4. *Constitución de la OMC.* La creación de una verdadera organización internacional (nuevo miembro de la familia de Naciones Unidas) dota a este sistema de legitimidad para poder convertirse en el tercer pilar del sistema económico internacional.

5. *Revisión y mejora del mecanismo de solución de controversias.* El reforzamiento del mecanismo de solución de controversias que se aplica a todas las áreas gestionadas por la OMC y cuya interpretación de la normativa existente se impone a todas las Partes

Contratantes, supone una mayor garantía para todo el sistema y especialmente para los países más débiles, dada la asimetría existente entre el respectivo poder de los Estados.

La OMC ha conseguido un estatuto jurídico más claro y una mayor capacidad de reacción ante las posibles controversias e infracciones que puedan llegar a aparecer, dado que las violaciones realizadas por uno de los Miembros a las normas en un ámbito o sector, pueden ser paliadas y compensadas por la posibilidad de autorizar medidas de retorsión, que pueden afectar a otros sectores o incluso a otros ámbitos de aquel en el que se produjo el incumplimiento (retorsiones cruzadas)⁵. Por ejemplo, es posible que las medidas de retorsión por el incumplimiento de las normas del GATS puedan ejercerse en el ámbito de los acuerdos sobre mercancías. De hecho, todo el mecanismo de la OMC converge hacia la consolidación de un sistema más eficaz, que garantice el cumplimiento de las obligaciones de sus Miembros.

El sistema OMC no impide la creación y consolidación de una serie de marcos de unión e integración regional, que ciertamente suelen ser más dinámicos; en este sentido se ha previsto expresamente la compatibilidad de tales acuerdos con el art. XXIV del GATT y con el art. V del GATS, estableciéndose los requisitos para que los sistemas regionales complementen el actual sistema universal de reglas y disciplinas mínimas.

Así pues, la idea es aceptar aquellos acuerdos regionales que exijan mayores disciplinas internas entre sus Miembros que la media de exigencias que impone el GATT de 1994 y el GATS, siempre que con ellos no se proceda a discriminar a terceras Partes Contratantes, siendo deseable que la recién nacida OMC pueda llegar a convertirse en el *paraguas* en el que también confluyan las relaciones comerciales entre los distintos bloques regionales.

Es probable que en el futuro sea necesario concretar los criterios para determinar la compatibilidad de ciertos acuerdos regionales con el GATT y el GATS, pero en cualquier caso y sin que se pretenda entrar en el examen del mecanismo establecido en el artículo XXIV del GATT, cabe señalar que en el entendimiento relativo a la interpretación de dicho artículo se ha previsto un procedimiento para evaluar la incidencia de los derechos de aduanas y demás reglamentaciones comerciales, antes y después de la instauración de las Uniones Aduaneras, el establecimiento de un plazo de diez años para llevar a cabo el programa y la creación de un grupo de trabajo específico para el examen de las uniones y demás formas de integración. Asimismo, también los acuerdos sobre el comercio de servicios deberán ser notificados al Consejo del Comercio de Servicios quien, si lo considera necesario, podrá establecer un grupo de trabajo para que examine su compatibilidad con el art. V del GATS.

En relación a las relaciones entre la Comunidad Europea y la OMC es significativo que el Acta Final, dada la amplitud de los temas que incluye, haya sido firmada y ratificada por la Comunidad y por todos sus Estados miembros como Tratado que incluye ámbitos de competencia comunitaria y ámbitos de competencia de los Estados miembros. Por otra parte, el Acuerdo OMC reconoce formalmente a las Comunidades Europeas como Miembros iniciales de la OMC (art. XI), con la particularidad de que

cuando ejerzan su derecho a voto, tendrán un número de votos igual al número de los Estados miembros que sean a su vez Miembros de la OMC (art. IX), de acuerdo con el principio de la no duplicidad o no acumulación.

Si las negociaciones de los distintos acuerdos y anexos resultó compleja y difícil, siendo necesarios siete años para concluirlos, no parece nada desdeñable la tarea de hacer efectivos y operativos tales resultados. En primer lugar ello supone conseguir que todas las Partes apliquen y adopten correctamente sus normas y disposiciones internas a las obligaciones que derivan de estos acuerdos.

En efecto, el artículo XVI:4 de la OMC obliga a asegurar la conformidad de las leyes, los reglamentos y los procedimientos administrativos, con las obligaciones que derivan de los Acuerdos anexos al Tratado OMC. Las consecuencias pueden ser mucho menores si se interpreta este artículo a la luz del actual *panel case law*⁶, pues se considera que una norma sólo es contraria al GATT si es vinculante y como tal contraria a alguna disposición del GATT, pero no sería así si la norma permitiera una aplicación conforme a la disposición del Acuerdo. Si se presume que el art. XVI:4 tiene mayores consecuencias que la tradicional interpretación del GATT, todos los Miembros deberían proceder a la adaptación de sus disposiciones internas para que sean plenamente conformes a los términos del Tratado OMC y sus anexos.

Uno de los principales éxitos alcanzados por los negociadores de la Ronda Uruguay ha sido el de conseguir incorporar en un único documento todos los resultados referidos a las mercancías, a los servicios y a los derechos de propiedad intelectual (sistema de “paquete único”), imponiéndose así su aceptación global para poder reemplazar el anterior sistema GATT “a la carta”, en donde menos de un tercio de las Partes Contratantes aceptaron la mayoría de los acuerdos resultantes de la conclusión de la Ronda Tokio en los ámbitos del anti-dumping, subvenciones y medidas compensatorias, valor en aduana, obstáculos técnicos al comercio y otros obstáculos no aduaneros.

La integración de los diferentes acuerdos en un único documento, permite disponer de un solo mecanismo de solución de diferencias que previsiblemente será más efectivo que el anterior, al establecer prescripciones sobre compensación y suspensión de concesiones e incluso la posibilidad de adoptar medidas de “retorsión cruzada”¹³.

La estructura diseñada para la OMC es similar a la estructura que el GATT había ido estableciendo a partir de su creación. En este sentido el órgano soberano es la Conferencia Ministerial, compuesto por representantes de todos los Miembros que se reunirán por lo menos una vez cada dos años, con competencia para adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos comerciales multilaterales.

Otro órgano es el Consejo General, compuesto por representantes de todos los Miembros; entre sus funciones se halla el aprobar su reglamento interno y el de los diversos Comités, constituir el Órgano de Solución de Diferencias, ejercer las funciones

de órgano de examen de las políticas comerciales, etc. En definitiva, se trata de un órgano fundamental, que debe coordinar el complejo engranaje institucional y que además tiene competencia para interpretar los acuerdos por mayoría de tres cuartas partes de sus Miembros, asumiendo también un poder de derogación (waiver). Bajo la guía y orientación del Consejo General, funcionarán el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

También se prevé la creación de toda una serie de órganos auxiliares¹⁴ como un Comité de Comercio y Desarrollo; un Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos; un Comité de Balanza de Pagos; un Comité de Comercio y Medio Ambiente y una serie de Grupos de Trabajo. Todos estos órganos ejercerán sus funciones con la ayuda de una Secretaría dirigida por un Director General que será nombrado por el Consejo General, quien deberá ejercer sus funciones sin aceptar instrucciones de ningún Gobierno o autoridad ajena a la OMC.

Aunque se haya previsto mantener la práctica del consenso en el seno de la OMC, si este mecanismo impide la adopción de decisiones, se ha regulado la posibilidad de que los órganos con capacidad decisoria (Conferencia Ministerial y Consejo General) puedan adoptar sus acuerdos por mayoría, excepto para los numerosos y variados supuestos en los que expresamente se imponen mayorías reforzadas o incluso la unanimidad¹⁵.

Si en el sistema GATT 1947, los países que no firmaron los acuerdos de la Ronda Tokio pudieron en parte beneficiarse de ellos debido a la existencia de la cláusula de la nación más favorecida (CNMF), actualmente se ha establecido que, en relación al sistema OMC, sólo podrán beneficiarse del mismo los participantes que hayan aceptado las obligaciones de liberalización del comercio de mercancías y servicios y las vinculadas a la protección de la propiedad intelectual. Con ello se pretende combinar el principio de no discriminación, que es esencial en un sistema de comercio multilateral, con el principio de la reciprocidad sin el cual parecía políticamente imposible poder avanzar hacia mayores cotas de liberalización del comercio a nivel mundial.

En este sentido, cabe subrayar la gran trascendencia de este nuevo sistema legal integrado que debe ser firmado en bloque y que deberá aplicar y desarrollar la OMC y sus distintos órganos. Sin embargo, no debemos olvidar que también hay otros acuerdos comerciales que se han concebido como plurilaterales y opcionales, pues sólo vincularán a los Miembros de la OMC que los hayan aceptado y sólo respecto a ellos se aplicará el procedimiento de solución de diferencias. Tales acuerdos recogen aspectos sectoriales ya tratados en la Ronda Tokio, como el acuerdo sobre contratos públicos, el acuerdo sobre el comercio de aeronaves civiles, el relativo a la carne de bovino y el de productos lácteos.

El Tratado OMC contiene disposiciones de carácter institucional, las disposiciones materiales se encuentran en los anexos que recogen los distintos Acuerdos Comerciales Multilaterales. En este sentido, nuestra atención se va a centrar en el análisis de las características

del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), cuya inclusión en el ámbito de actuación de la OMC constituye un significativo cambio respecto a la situación anterior, en la que las normas multilaterales sólo se aplicaban al comercio de mercancías.

LA GESTACIÓN DEL GATS

Aun cuando a finales de la década de los setenta ya los EEUU (y especialmente sus grupos de presión) intentaron forzar que los servicios quedaran incluidos en los acuerdos comerciales multilaterales⁷, esta iniciativa tan sólo se ha hecho realidad una vez concluidas las negociaciones de la Ronda Uruguay, cuyos acuerdos permiten por primera vez disponer de un conjunto de normas que cubren el comercio de mercancías, de servicios⁸ y la propiedad intelectual. Hasta entonces, a pesar de la existencia de una compleja red de acuerdos multilaterales, regionales, sectoriales y horizontales que incidían en algunos sectores de servicios, faltaba un marco multilateral y global que regulara e impulsara el comercio de los servicios. Ello propició la utilización de prácticas unilaterales discriminatorias y restrictivas del libre comercio, creando cierta inseguridad a los proveedores de servicios extranjeros y frenando a su vez el desarrollo de las relaciones comerciales. En la mayoría de los sectores, el mercado de los servicios ha sido presentado como un mercado, o bien cerrado o sujeto a enormes restricciones que limitaban las posibilidades de acceso al mismo.

En efecto, aunque se aceptase la creciente importancia del sector de los servicios en el conjunto de las actividades económicas y la posibilidad de comercializar una gran parte de ellos fuera de las fronteras nacionales, la política que han seguido la mayoría de los Estados ha sido la de proteger sus industrias de servicios de la competencia exterior. Una particularidad de los servicios es que son actividades económicas que dan lugar a una serie de transacciones sobre bienes invisibles y, como consecuencia de ello, la protección de los servicios domésticos y de los proveedores de servicios nacionales no puede adoptar la forma de medidas tarifarias o restricciones cuantitativas que se apliquen en las fronteras, sino que suele adoptar la forma de barreras no aduaneras que surgen de las medidas normativas, reglamentarias y de las prácticas administrativas, adoptadas por las autoridades competentes que regulan el acceso a los mercados y la capacitación de los proveedores de servicios. Otra particularidad es que el comercio de determinados servicios requiere la proximidad geográfica o física (aunque ésta sea provisional) del proveedor y del consumidor; por ello las restricciones sobre la presencia comercial, sobre el derecho de establecimiento y sobre las inversiones extranjeras son medidas muy eficaces para proteger a determinados proveedores nacionales de servicios.

En la declaración ministerial de noviembre de 1982, las Partes Contratantes del GATT acordaron recomendar un examen de la situación interna de cada uno de ellos en relación al sector de servicios y proceder a un intercambio de información⁹, así presentaron al GATT estudios nacionales que reflejaban el enorme crecimiento de las industrias de servicios, tanto en países desarrollados, como en países en vías de desarrollo, y también que un 48% de los trabajadores se hallaban empleados en industrias de servicios. Los estudios mostraban también que no había una clara definición de lo que era el comercio de servicios y que los datos y estadísticas sobre ellos eran incompletos. Por otra parte, los Estados mantenían un gran intervencionismo normativo en relación a muchos sectores, existiendo una gran variedad de barreras que restringían el acceso al mercado y limitaban los negocios de las empresas extranjeras.

Todos estos estudios, especialmente el presentado por EEUU, coincidían en señalar que, a menos de adoptarse un mecanismo multilateral que regulara el comercio de los servicios, este sector quedaría sujeto a un sistema de acuerdos bilaterales y regionales que iría en detrimento de los objetivos de un sistema comercial mundial. El sistema económico de los EEUU se presentaba bastante abierto en amplios segmentos de su mercado y por ello presionaba para negociar el acceso a los demás mercados. La inicial actitud titubeante de la Comunidad Europea ante la posible inclusión de los servicios en un marco de disciplinas multilaterales, cambió radicalmente tras la realización de varios estudios que mostraban las ventajas de la liberalización del comercio de servicios y ésta pasó a convertirse en una ferviente defensora de la necesidad de concluir un acuerdo multilateral que abriera el camino hacia la liberalización de los servicios¹⁰.

Ciertamente, mientras las economías de los países en vías de desarrollo se concentran principalmente en la producción y comercialización de productos manufacturados, las economías de los países desarrollados dependen cada día más del sector servicios y por ello son los primeros interesados en poder exportarlos.

Antes del inicio de la Ronda Uruguay, hubo una dura pugna entre los países desarrollados (con EEUU al frente) y los países en vías de desarrollo (liderados por Brasil) sobre cuestiones de procedimiento y estrategias de negociación. EEUU propugnaba “la vía única”, consistente en incluir en el seno del GATT un marco para el comercio de servicios semejante al existente para las mercancías, mientras que Brasil proponía la llamada “doble vía”, defendiendo unas negociaciones sobre servicios desarrolladas exclusivamente por los Gobiernos, sin la participación del GATT.

A pesar de que existían muchas reticencias al respecto, especialmente por parte de los países en desarrollo, en la conferencia ministerial de 1986 que tuvo lugar en Punta del Este (Uruguay), se optó por una vía intermedia y se aceptó incluir los servicios en las negociaciones comerciales multilaterales que se iban a desarrollar en el marco del GATT.

En cuanto a los servicios, se puntualizó que los ministros no actuaban como Partes Contratantes, sino como representantes de los Gobiernos y que estas negociaciones no

se situarían en el marco jurídico del Acuerdo General, aunque se seguirían los principios y procedimientos del sistema GATT¹¹. Los objetivos previstos fueron los siguientes: “establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios, incluida la elaboración de posibles disciplinas para sectores particulares, con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva y como medio de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo”¹².

Para impulsar las negociaciones se creó el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), como máximo órgano negociador encargado de dirigir las negociaciones y cuya misión era la de impulsar y dar coherencia a toda la ronda, del que dependía tanto el Grupo de Negociación sobre Servicios (GNS) como el Grupo de Negociación sobre Mercancías (GNM).

En diciembre de 1988, se reunió el CNC en Montreal a nivel ministerial para analizar los resultados alcanzados y para establecer el marco y calendario de negociación para la segunda parte de la ronda. En cuanto a los servicios se observó que, a pesar de haber llegado a cierto entendimiento en relación con los temas estadísticos y con los instrumentos y disciplinas internacionales existentes, debían proseguir los trabajos sobre cuestiones de definición. Esta reunión, y también la de Ginebra (abril 1989), tan sólo sirvieron para reflejar un cierto acuerdo de principio sobre el comercio de servicios.

Muchos países en vías de desarrollo han mostrado su temor a que la inclusión de los servicios en el marco de la competencia de la OMC pueda suponer en realidad una nueva forma de imperialismo económico por parte de aquellos países que gozan de ventajas comparativas en los ámbitos de las nuevas tecnologías, de la información, la educación y de la disponibilidad inmediata de grandes sumas de capital, y que ello pueda impedir el desarrollo interno de distintos servicios o que suponga la pérdida de puestos de trabajo. Pero, una vez conseguidas ciertas garantías, la mayoría de ellos han optado por asumir una cierta filosofía neoliberal y se han comprometido a abrir progresivamente sus mercados al comercio internacional y a las inversiones extranjeras, al considerar que la progresiva apertura del sector de los servicios puede finalmente jugar un papel positivo para impulsar su propio desarrollo económico.

A pesar de haberse incluido los servicios en el marco de la competencia de la OMC, en realidad los logros del GATS en términos de liberalización de los distintos mercados de servicios son limitados. La prudencia de los negociadores puede justificarse porque son muchas las cuestiones que deben valorarse en relación al objetivo de la apertura del comercio de servicios, pues supone, por ejemplo, asumir una serie de retos en materia de política económica y entrar en una dinámica en la que nadie conoce con precisión las consecuencias de las medidas de liberalización adoptadas. Así pues, aún cuando se permita a los Estados adoptar y mantener normas internas para regular las distintas actividades económicas, éstas suelen tener importantes efectos sobre los costes que deben

soportar los proveedores de los servicios y, cuando los costes son menores en un país que en otro, existe el riesgo de que los proveedores se desplacen al país que disponga de un sistema reglamentario e impositivo menos oneroso.

El GATS debe valorarse en sus justos términos, siendo actualmente el punto de partida de un proceso de liberalización que previsiblemente deberá desarrollarse en sucesivas rondas de negociaciones, estableciéndose en el art. XIX que la primera de ellas deberá iniciarse, a más tardar, una vez transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de la OMC (año 2000). Y aunque siempre puedan criticarse los resultados alcanzados, lo cierto es que se esperaban que fueran mucho más limitados.

CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS GENERALES DEL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS -GATS

Las disposiciones que rigen el comercio internacional de los servicios no se caracterizan precisamente por su claridad, hasta el punto de que actualmente es sumamente compleja la tarea de analizar en cada caso particular cuáles son las obligaciones asumidas por los Miembros. Sin embargo, debe considerarse que globalmente se ha logrado el objetivo que los ministros se propusieron en la declaración de Punta del Este en el sentido de crear un marco multilateral de principios y normas que permitieran impulsar la expansión del comercio de servicios en condiciones de transparencia y progresiva liberalización.

En la reunión de Montreal (1988) los ministros establecieron que las obligaciones iniciales generales del GATS podían incluir la transparencia y la cláusula de la nación más favorecida, pero no el libre establecimiento, a causa de la necesidad de permitir una liberalización progresiva y una creciente participación de los países en vías de desarrollo. Se pretendía que la asunción de obligaciones dependiera del nivel de desarrollo de los Estados en relación a los distintos sectores, pero resultaba muy difícil plasmar y llegar a la concreción de tales obligaciones por la falta de estadísticas fiables, o incluso en algunos casos por su inexistencia. En tales circunstancias, se decidió distinguir entre obligaciones generales que se aplicarían de la misma forma a todos los Miembros, como la transparencia y la cláusula de la nación más favorecida y las demás obligaciones, que se plasmarían en los compromisos iniciales sobre los distintos sectores: por ejemplo, las disposiciones sobre el acceso al mercado y sobre el tratamiento nacional sólo se aplicarían en las condiciones previstas en las ofertas o listas de compromisos de los Miembros.

Los Estados no estaban dispuestos a garantizar a los proveedores extranjeros la libertad para elegir la forma en que podrían prestar los diferentes servicios, porque ello suponía aceptar el libre establecimiento y se elaboró el concepto de “acceso al mercado”, que aunque pueda calificarse de artificial y ambiguo, permite establecer las condiciones en las que determinados servicios podrán prestarse.

El acuerdo sobre el comercio de servicios consta de varios textos: un acuerdo marco general que cubre las disciplinas generales en principio aplicables al suministro de todos los servicios; ocho anexos de los cuales dos son horizontales (uno sobre las exenciones de las obligaciones que derivan de la CNMF y otro sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo) y seis son sectoriales (dos hacen referencia a los servicios financieros, dos a las telecomunicaciones, uno a los servicios de transporte aéreo y uno a los servicios de transporte marítimo); una serie de declaraciones y textos complementarios y la lista de compromisos específicos contraídos por cada miembro de conformidad con la parte III del Acuerdo General.

El acuerdo marco general es el texto principal y contiene los principios, las obligaciones y los compromisos iniciales de los Miembros. Se estructura en seis apartados: la parte I incluye una serie de definiciones y delimita el ámbito de aplicación del Acuerdo; la parte II contiene los principios que rigen el GATS y las obligaciones generales que de ellos se derivan (art. II a XV); la parte III se dedica a los compromisos específicos; la parte IV a la liberalización progresiva; la parte V recoge disposiciones institucionales y las relaciones con otras organizaciones internacionales (art. XXII a XXVI) y, finalmente, varias disposiciones finales se recogen en la parte VI.

Ambito de aplicación del Acuerdo

Los negociadores se enfrentaron con la dificultad de conseguir una definición de los servicios, temiendo ver incluidos en ella los aspectos vinculados a las inversiones y a los movimientos de trabajadores, sobre los que mantenían opiniones muy divergentes. En lugar de abordar tales cuestiones, decidieron concretar el tema de la cobertura del Acuerdo, pues no existía consenso en relación a si el GATS debía abarcar todos los sectores de servicios o si, por el contrario, debía establecerse la exclusión de determinados sectores completos, como por ejemplo el sector de los transportes y el de los servicios básicos de telecomunicaciones. Finalmente, observando el “efecto de exclusión en cadena” al que previsiblemente conduciría la mera posibilidad de excluir algún sector, se decidió que el Acuerdo se aplicaría a todos los servicios de cualquier sector, con la única excepción de los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, procediéndose a una interpretación amplia de tal excepción, puesto que alcanza a todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios, lo que puede interpretarse como que se excluyen todos aquellos servicios reservados que se ofrecen en monopolio, es decir todos aquellos servicios que los Estados

gestionan directamente o los que otorgan en concesión (gestión indirecta) a una sola empresa. También puede considerarse que se excluyen aquellos servicios públicos que no se ofrezcan en condiciones comerciales, entre los que por ejemplo podrían incluirse a los servicios públicos de sanidad y educación. Esta exclusión conducirá previsiblemente a interpretaciones divergentes, que podrían llegar a ser clarificadas tanto si se utiliza el procedimiento de solución de controversias, como si se opta por emprender nuevas negociaciones que conduzcan a delimitar y precisar las características de la noción de los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales y también a concretar los servicios que no se suministran en condiciones comerciales.

Dicha excepción tan sólo ha sido precisada en relación al sector de los servicios financieros. Así, en el apartado b) del artículo 1 del primer anexo sobre servicios financieros, se establece que se entenderán por “servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales” las siguientes actividades:

1. las realizadas por un banco central o una autoridad monetaria o por cualquier otra entidad pública en prosecución de políticas monetarias o cambiarias;
2. las que formen parte de un sistema legal de seguridad social o de planes de jubilación públicos;
3. otras actividades realizadas por una entidad pública por cuenta o con garantía del Estado o con utilización de recursos financieros de éste.

Pero también se señala que en relación a las actividades mencionadas en los incisos segundo y tercero, si un Miembro autoriza a sus proveedores de servicios financieros a desarrollar tales actividades en competencia con una entidad pública o con otro proveedor de servicios financieros, el término “servicios” comprenderá estas actividades.

Así pues, en lugar de definir los servicios o incorporar una lista de los servicios cubiertos por el GATS, se ha optado por incluir todos los servicios excepto los suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales y por establecer una clasificación de las cuatro formas de llevar a cabo el comercio de servicios, permitiendo que los Miembros asuman compromisos concretos, en relación a las diferentes formas de prestar dichos servicios y en los distintos sectores que se incluyen. En consecuencia, aunque el GATS cubre distintas formas de llevar a cabo las prestaciones de servicios, se ha permitido a los signatarios excluir, en relación a los distintos sectores, una o varias de las formas señaladas.

Las cuatro formas de llevar a cabo la prestación internacional o el suministro de un servicio son las siguientes:

-*El suministro transfronterizo* (sin desplazamiento de proveedor ni de consumidor); cuando el propio servicio se suministra desde el territorio de un Miembro al territorio de cualquier otro Miembro, por ejemplo, por vía electrónica o por correo.

-*El consumo en el extranjero*; cuando el servicio se presta fuera del territorio del país en el cual se ha contraído el compromiso. Normalmente supone el desplazamiento del

consumidor hacia el territorio de otro Miembro, por ejemplo, para los servicios turísticos, pero también incluye actividades en las que sólo se sitúa en el extranjero un bien propiedad del consumidor.

-*El suministro mediante presencia comercial*, permite el establecimiento y la implantación de personas jurídicas, es decir, la presencia de una persona jurídica a través de la constitución de una filial, una sucursal, una joint venture, una sociedad de capital, una asociación, etc.

-*La presencia de personas físicas*; que abarca el supuesto en el que las personas físicas de un Miembro son las proveedoras del servicio en el territorio de otro Miembro y también el supuesto en el que las personas físicas son empleadas por los proveedores de servicios de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro.

En cuanto a los pagos y transferencias internacionales sobre transacciones corrientes que tengan relación con las obligaciones asumidas en el marco del GATS, no pueden quedar sujetas a restricciones, excepto en el caso de aplicarse la excepción del art. XII por dificultades en la balanza de pagos, hipótesis sujeta a rigurosas limitaciones.

Se considera “persona física de otro Estado” (en calidad de consumidor o de proveedor) a la que reside en el territorio de ese otro Estado y a la que además es nacional de ese otro Estado, siendo pues la suma de los requisitos de residencia y nacionalidad la que se incluye como principio general, aunque en determinadas situaciones será suficiente reunir el criterio de que la persona tenga un derecho de residencia permanente en ese otro Miembro. Se prevé que en el supuesto de un Estado que otorgue el mismo trato a sus residentes y a sus nacionales, tales residentes se considerarán como nacionales y ello deberá notificarse al concluir el Tratado OMC.

Se considera “persona jurídica de otro miembro” a aquella entidad jurídica que esté constituida u organizada de otro modo, con arreglo a la legislación de ese otro Miembro, y que además desarrolle operaciones comerciales sustanciales en el territorio de ese Miembro o de cualquier otro Miembro, con lo que se atiende tanto al criterio de la constitución como al de la implantación efectiva.

Aunque quedan muchas cuestiones por clarificar, se han conseguido plasmar unas amplias definiciones de “medida”, “suministro” y “presencia comercial”. Así, por ejemplo, cuando se habla de “medida”, se está haciendo referencia a cualquier ley, reglamento, regla, procedimiento, decisión o disposición administrativa o a cualquier otra forma de medida adoptada por un Miembro y cuando se utiliza el término “suministro de un servicio” ello abarca la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio.

Tiene gran relevancia la noción de “presencia comercial”, que hace referencia a todo tipo de establecimiento comercial o profesional que permite la constitución, adquisición o mantenimiento de una persona jurídica. También puede entenderse como la creación o mantenimiento de una sucursal o de una oficina de representación de una empresa constituida en otro Estado. En la práctica, la noción de “presencia comercial” cubre importantes aspectos del derecho a llevar a cabo inversiones en otros mercados¹⁶.

El GATS no impone a las Partes la obligación de aceptar un derecho de establecimiento permanente a favor de los proveedores extranjeros ni la obligación de aceptar la libre circulación de los trabajadores por cuenta propia o ajena que se desplacen de un Estado a otro para buscar un empleo en el sector terciario.

En relación al movimiento de personas físicas, los Miembros sólo se obligan a aceptar la entrada y estancia de trabajadores cuando ello sea necesario para realizar una transacción internacional de servicios que se haya incluido en la lista de los compromisos específicos de acceso a los mercados, de conformidad con los términos de ese compromiso; pero son libres de aplicar medidas para regular la entrada o la estancia temporal de las personas físicas en su territorio¹⁷. Queda expresamente establecido que el GATS no se aplicará a las medidas que afecten a personas físicas que traten de acceder al mercado de trabajo de un Miembro, ni a las normas en vigor en materia de visados, ciudadanía, residencia o permisos de trabajo, lo que significa que los Estados podrán seguir regulando la entrada de personas físicas en su territorio y controlar el cumplimiento de los distintos permisos de estancia.

En cuanto a las obligaciones que asume la Comunidad Europea en relación al acceso de proveedores extranjeros al mercado comunitario y a su competencia para concluir, implementar y poder asumir en el futuro nuevas obligaciones sobre el suministro de servicios, cabe señalar que el Dictamen 1/94¹⁸ del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) precisa que la competencia exclusiva de la Comunidad se limita al suministro de servicios transfronterizos, mientras que los Estados miembros de la Comunidad continúan manteniendo sus competencias sobre la libre circulación de personas físicas y jurídicas, y sobre el régimen que se les aplica al atravesar las fronteras exteriores de los Estados miembros. Es decir, los Estados mantienen competencias en las tres modalidades de suministro de servicios: consumo en el extranjero, presencia comercial y presencia de personas físicas proveedoras de servicios¹⁹. Este Dictamen del TJCE frena la posible evolución del concepto de “política comercial” a nivel comunitario, hacia la inclusión del comercio de servicios en el ámbito de aplicación del art. 113 del Tratado CE, lo que contrasta con la consagración jurídica de dicha evolución en el seno de la OMC²⁰ y supone que en aquellos ámbitos de competencia compartida entre los Estados miembros de la Unión Europea y entre la Comunidad Europea, será necesaria la unanimidad o el consenso para alcanzar una posición común²¹, siendo esencial crear mecanismos de coordinación que permitan garantizar la “unidad de acción” de la Comunidad frente al exterior y que no impidan la ejecución de los compromisos adquiridos ni la defensa de los intereses comunitarios

Principios del GATS

Ciertamente el GATS tan sólo constituye un marco general de principios, y muchas de sus normas deberán ser desarrolladas teniendo en cuenta las especificidades de los distintos sectores. Es un punto de partida para conseguir una mayor liberalización del

comercio de los servicios a nivel internacional, por ello aunque son importantes los principios que incluye, en realidad son pocas las nuevas obligaciones que asumen los Miembros en relación al acceso de los operadores extranjeros a su mercado doméstico.

Los principios que rigen el acuerdo sobre el comercio de servicios se contienen en la parte segunda (arts. II a XVII), entre los que cabe destacar el de no discriminación multilateral o cláusula de la nación más favorecida (art. II), el de transparencia (art. III), el del trato nacional y acceso al mercado (art. XVII) y el de liberalización progresiva de los servicios. También se incluyen otros principios, como el de reglamentación nacional (art. VI) y el del reconocimiento de titulaciones (art. VII).

La cláusula de la nación más favorecida (CNMF) (art. II)

La no discriminación multilateral se instrumenta a través de la CNMF. El art II del GATS consagra una CNMF de carácter incondicional, en el sentido de no estar sujeta su concesión al trato equivalente por parte del Estado beneficiario. Esta cláusula representa la esencia de la multilateralidad, puesto que, en principio, las ventajas que se conceden mutuamente dos o más Estados se extienden a las demás partes contratantes y así el Estado beneficiario tiene derecho a recibir del Estado concedente un trato tan favorable como el que este Estado otorgue a un tercer Estado²².

El objetivo de la CNMF es conseguir que no haya discriminación entre los diferentes proveedores extranjeros para acceder al mercado de un Miembro y de esta forma se establece que “cada Miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país”. A pesar de que esta cláusula se incluye como una obligación general e incondicional, no se aplica en distintos supuestos para los que se han previsto excepciones y exclusiones. De hecho, los EEUU intentaron que se incluyera una CNMF condicional, vinculada a la reciprocidad de terceros Estados, para evitar la situación en la que unos se beneficiaran de las concesiones de los demás sin que ellos realizaran unas concesiones proporcionalmente similares (los llamados *free riders*). Tras largas negociaciones, se recogió una CNMF incondicional, pero a cambio se ha previsto la posibilidad de mantener importantes excepciones a su aplicación siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el anexo sobre exenciones²³ de las obligaciones del art. II.

Sin embargo, en el supuesto en que se haya concedido una exención de la CNMF para una medida, el Miembro beneficiario de ella se libera de las obligaciones que derivan del art. II, pero no de las obligaciones que derivan de los compromisos asumidos en relación al art. XVI (acceso al mercado) y art. XVII (trato nacional); ello supone en realidad que un Miembro podrá conceder un trato más favorable a algunos Miembros, pero todos los demás tendrán derecho a que se les conceda el estandar mínimo previsto en las listas de compromisos sobre acceso al mercado y trato nacional.

Por otra parte, en el supuesto de que los Miembros hayan otorgado ciertos beneficios a determinadas empresas antes de la entrada en vigor del GATS y no deseen extender el mismo trato a las demás empresas, no se hallan obligados a ello. En este sentido la CNMF no tiene efectos retroactivos, pero tras la entrada en vigor del GATS, las medidas adoptadas deben aplicarse sin dar lugar a discriminaciones. Se estableció que cada país tenía una sola oportunidad para especificar las situaciones en las que no se aplicaría la CNMF de forma incondicional, con el fin de conseguir una cierta reciprocidad de trato. Las Partes que soliciten beneficiarse de una exención de obligaciones deben presentar una serie de informaciones: descripción de la medida, trato incompatible con el apartado 1 del Acuerdo, duración propuesta de la exención y condiciones que justifican la necesidad de la exención. El Consejo del Comercio de Servicios procederá a reexaminar todas las exenciones acordadas por un período superior a 5 años con el fin de analizar si persisten las condiciones que justificaron la exención. También se ha previsto que estas exenciones no deberían mantenerse por un período superior a 10 años y que quedarán sujetas a futuras renegociaciones. Al expirar el plazo de la exención, el Miembro debe notificar al Consejo del Comercio de Servicios que la medida ha sido puesta en conformidad con la CNMF.

Las normas y procedimientos aplicables a los Miembros que deseen introducir nuevas exenciones son lo suficientemente complejas y restrictivas (procedimiento del art. IX del Acuerdo sobre la OMC) como para excluir que en la práctica se puedan extender.

El principio de transparencia

El principio de transparencia es esencial en un ámbito como el de los servicios, que se ha caracterizado tradicionalmente por un gran intervencionismo público en la regulación del acceso y ejercicio de las distintas actividades económicas que integran dicho sector. La transparencia se traduce en la obligación de publicar y de informar. Ello significa que cada Miembro debe publicar, a más tardar en la fecha de su entrada en vigor, todas las medidas pertinentes de aplicación general que se refieran al comercio de servicios o afecten a su funcionamiento y también los acuerdos internacionales (de los que sea signatario un miembro) que se refieran o afecten al mismo. En caso de que no sea factible la publicación, se prevé que la información sea puesta a disposición del público de otra manera. Es evidente la gran importancia que tiene el que de alguna forma se puedan conocer las medidas de aplicación y los acuerdos internacionales que se refieran o afecten al comercio de servicios, pero es de lamentar que no se proceda a normalizar la forma de llevar a cabo dicha publicación, dada la complejidad y variedad de reglamentaciones técnicas que se dan en este sector.

En cuanto a la obligación de información, los Miembros se comprometen a notificar al Consejo del Comercio de Servicios (por lo menos anualmente) la adopción de todas aquellas nuevas leyes, reglamentos o directrices administrativas o modificaciones en los ya existentes que afecten significativamente al comercio de servicios abarcado por sus

compromisos específicos. También se comprometen a responder con prontitud a las peticiones de información específica formuladas por los demás Miembros sobre cualesquiera de las medidas de aplicación general o de los acuerdos internacionales que se refieran o afecten al comercio de servicios, para ello, deben crear uno o más servicios encargados de facilitar la información mencionada a los otros Miembros que lo soliciten. Sería deseable que en el futuro estos servicios se constituyeran en centros que pudieran facilitar dicha información no sólo a los Miembros, sino también a las personas que estuvieran interesadas en disponer de ella.

A fin de conseguir una mayor transparencia, los Miembros asumen otras obligaciones de información al Consejo de Comercio de Servicios, como por ejemplo respecto a las negociaciones que se lleven a cabo, acuerdos y medidas que tengan en vigor en materia de reconocimiento, respecto a determinadas operaciones de los proveedores monopolistas etc. La obligación de facilitar información tiene un límite en relación a la divulgación de la información confidencial, entendida como aquella información que puede constituir un obstáculo para el cumplimiento de las leyes o ser de otra manera contraria al interés público, o pueda lesionar los intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas.

Sería conveniente que pronto se pudiera llegar a crear en cada Miembro un organismo o servicio con funciones más amplias, en donde no sólo se facilitara información sino que además se centralizara toda la información y se elaborasen resúmenes de las informaciones recibidas para enviarlas a las demás Partes. En el futuro cabe pensar en la implantación de un mecanismo todavía más perfecto, como el de la adopción de un sistema preventivo de comunicación de proyectos de regulación de los servicios con el fin de que las Partes puedan indicar o hacer observaciones sobre si resultan o no presuntamente compatibles con las obligaciones del GATS.

El acceso al mercado y la cláusula del trato nacional

La parte III del Acuerdo General contiene las normas que rigen los llamados “Compromisos Específicos” referidos principalmente al acceso al mercado (art. XVI) y al trato nacional (art. XVII).

El acceso a los mercados se contempla como un acceso progresivo y por ello suele otorgarse mediante una o varias de las cuatro modalidades de prestación de servicios anteriormente señaladas. A menos que en su lista se especifique lo contrario, se prohíben una serie de medidas en aquellos sectores en los que se asuman compromisos de acceso como:

- Limitar el número de proveedores de servicios o exigir una prueba de necesidades económicas.
- Limitar el valor total de los activos o transacciones de servicios o exigir una prueba de necesidades económicas.
- Limitar el número de operaciones de servicios.
- Limitar el número total de personas físicas que puedan emplearse en un determinado sector.
- Limitar la participación de capital extranjero en forma de porcentaje máximo de acciones o de valor.

-Restringir o prescribir los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de los cuales un proveedor de servicios puede suministrar un servicio.

En otros proyectos se había previsto la obligación de congelación de los actuales obstáculos y la prohibición de crear nuevos obstáculos (cláusula de *stand-still*) e incluso el compromiso de su progresiva reducción (*rollback*), pero tales obligaciones no se incluyeron debido a que un considerable número de países alegaron que no podían obligarse a mantener el status quo porque en muchos sectores su regulación era incipiente.

En cuanto al trato nacional, su objetivo es el de impedir la discriminación entre los prestadores de servicios extranjeros y sus homólogos nacionales, suponiendo la obligación de otorgar un trato no menos favorable que el que se dispensa a sus propios proveedores de servicios y a sus propios servicios. La formulación del principio del trato nacional y del concepto de discriminación es muy amplia, puesto que obliga a las Partes a suprimir, no sólo las medidas nacionales formalmente discriminatorias, sino también aquellas medidas nacionales indistintamente aplicables que perjudiquen a los servicios y proveedores extranjeros en el sentido de que modifiquen las condiciones de competencia en favor de los servicios o proveedores de servicios nacionales. La amplitud de dicha definición es todavía más perceptible si se tiene en cuenta que el beneficiario del GATS puede actuar a través de una presencia comercial que incluye el derecho de establecimiento, quedando sujeto a la misma noción amplia del concepto de discriminación.

El objetivo a conseguir es pues un objetivo de resultado, en el sentido de que se trata de lograr unas condiciones de competencia similares entre todos los prestadores de servicios. Ello no significa que los Miembros deban compensar las desventajas competitivas intrínsecas que resulten del hecho de constituir servicios o proveedores de servicios extranjeros, pero expresa la idea de que lo importante no es el trato formal, sino el facilitar un verdadero acceso no discriminatorio al mercado.

La amplitud de las obligaciones que derivan del trato nacional sólo se entiende al observar que las partes no se obligan a conceder un acceso incondicional al mercado nacional. El alcance del principio del trato nacional es limitado, pues sólo se aplica al comercio de servicios cubierto por los compromisos específicos de liberalización aceptados por los Miembros y con las condiciones y salvedades que en ellos puedan consignarse. Tales resultados deben ser aplicados e implementados en las legislaciones nacionales y dado que pueden surgir interpretaciones divergentes sobre los distintos acuerdos, sería deseable que se creara un mecanismo para controlar la aplicación de los compromisos iniciales asumidos en relación a los servicios a semejanza del que ya funciona en el marco del Consejo para el Comercio de mercancías.

En el art. XXI se recoge el procedimiento de modificación de los compromisos reflejados en las listas, que podrá realizarse a petición de cualquier Miembro, una vez transcurridos tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del compromiso.

Principio de liberalización progresiva de los servicios.

En cuanto a la liberalización de los servicios incluidos en el GATS, se prevé su progresividad a través de sucesivas rondas de negociaciones en las que se procederá a la reducción de trabas y restricciones al comercio de servicios y a facilitar con ello el acceso efectivo a los mercados, siempre desde la perspectiva de conseguir un equilibrio global de derechos y obligaciones.

Es importante señalar que el proceso de liberalización de los servicios debe desarrollarse respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de los distintos Miembros, y se acepta que los países en desarrollo abran menos sectores, liberalicen menos transacciones y aumenten progresivamente el acceso a sus mercados. Ello significa que los proveedores de los países en vías de desarrollo podrán beneficiarse de cierta protección interna, mientras se les permita acceder a otros mercados exteriores.

Las Partes tienen derecho a reglamentar el suministro de servicios en su territorio y pueden adoptar nuevas reglamentaciones con el fin de alcanzar los objetivos de su política nacional. Lo que supone un claro reconocimiento de la soberanía nacional para seguir regulando el acceso y ejercicio de las distintas actividades económicas y también la posibilidad de que se creen nuevas restricciones, siempre que no se vulneren los compromisos adquiridos.

El GATS no impone ninguna obligación de desregulación pues, al aceptar la legitimidad de perseguir y realizar los objetivos de política nacional, se está dando libertad a los Miembros para reglamentar el suministro de servicios en su territorio y tan sólo se establece que cada miembro debe asegurar que todas las medidas de aplicación general que afecten al comercio de servicios sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial.

La noción de progresiva liberalización significa el compromiso por parte de los Miembros de ir reduciendo en sucesivas rondas de negociaciones las trabas que actualmente restringen el comercio de servicios y en consecuencia de ir facilitando y abriendo a los proveedores de servicios de otros Estados miembros el acceso efectivo a sus mercados. Es pues evidente que los Miembros no asumen de momento ninguna obligación en relación a la liberalización de los servicios públicos ni en relación a los servicios que reservan a una empresa (proveedor monopolista), pero el GATS les impone un deber de vigilancia y control hacia el comportamiento de todos los proveedores de tales servicios, con la finalidad de evitar que actúen de manera incompatible con sus obligaciones en virtud de la CNMF y sus compromisos específicos.

Los Estados podrán incluso otorgar nuevos derechos monopolistas en relación con el suministro de un servicio abarcado en los compromisos específicos por él contraídos, siempre que ello se notifique con tres meses de antelación al Consejo del Comercio de Servicios y que se siga el procedimiento del artículo XXI en relación a la modificación de las listas de compromisos una vez transcurridos tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del compromiso.

Otros principios y disposiciones específicas

El GATS incluye en su artículo VI el principio de la reglamentación nacional, que obliga a cada miembro a aplicar las medidas relacionadas con el comercio de los servicios de manera razonable, objetiva e imparcial. Así pues se prevé que las licencias, los títulos de aptitud y las normas técnicas deben basarse en criterios objetivos y ser proporcionales a los objetivos de interés general que con ellas se pretenda legítimamente alcanzar y no deben constituir obstáculos innecesarios al comercio de servicios. Los Miembros, además, asumen la obligación de establecer procedimientos de revisión de las decisiones administrativas que afecten al comercio de servicios y la obligación de aplicar remedios apropiados cuando ello esté justificado. Dicho artículo refleja la necesidad de asegurar un cierto equilibrio entre liberalización y adopción de las normas que rigen la prestación de servicios, pero en el futuro será necesario analizar los criterios que deberían seguirse a nivel multilateral para determinar cuáles son las medidas aceptables y cuáles suponen un obstáculo innecesario para la prestación de los servicios. La mayoría de los obstáculos sólo podrán eliminarse a través de una cierta armonización de las legislaciones de los distintos Miembros, pero si ello resulta ya difícil a nivel regional (véase el ejemplo de la integración europea), mucho más complejo sería alcanzar dicho objetivo a nivel multilateral.

Un tema de gran relevancia en relación al comercio de servicios es el del reconocimiento de estándares, licencias y certificados, el art. VII que incorpora una disposición específica, que permite a las partes del GATS reconocer la formación o la experiencia adquirida, los requisitos cumplidos o las licencias o certificados otorgados en un determinado país. Este reconocimiento no es automático, se puede efectuar mediante un proceso de armonización de los requisitos exigidos y tanto podrá basarse en un acuerdo o convenio con el país en cuestión, como podrá ser otorgado de forma autónoma. Los apartados 2 y 3 prevén que los Miembros brinden oportunidades adecuadas a los demás Miembros en relación a las vías que se utilizan para proceder al reconocimiento y prohíben los reconocimientos discriminatorios o las restricciones encubiertas que deriven de la aplicación de sus normas o criterios para la autorización o certificación de los proveedores de servicios o la concesión de licencias a los mismos.

Tanto en relación a las reglamentaciones nacionales como en relación al desarrollo del principio del reconocimiento, la OMC tiene un enorme ámbito en el que habrá de actuar en coordinación con otras Organizaciones Internacionales para promover la adopción de normas y criterios internacionales comunes que son esenciales para facilitar, por ejemplo, la prestación de los servicios profesionales.

Excepciones y exclusiones

Excepciones generales

Igualmente, de forma similar al GATT, se prevé en el GATS una serie de excepciones generales que se traducen en la no aplicación de la CNMF en determinados supuestos:

-En los supuestos de integración económica de carácter regional (art. V): ello permite conceder un trato más favorable a un grupo de países con los que se celebra un acuerdo por el que se liberalice el comercio de servicios entre las Partes en el mismo, a condición de que dicho acuerdo tenga una cobertura sectorial sustancial y con él se proceda a eliminar las medidas discriminatorias existentes y/o a prohibir nuevas medidas discriminatorias. La cobertura sectorial sustancial se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro. El GATS tampoco impide que sus Miembros sean parte en un acuerdo por el que se establezca la plena integración de los mercados de trabajo entre las partes en el mismo (art. V bis).

Como ya se ha señalado anteriormente, el art. V equivale al art. XXIV del GATT sobre uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Lo que se prohíbe expresamente es que mediante una integración económica se proceda a elevar el nivel general de obstáculos al comercio de servicios en relación al nivel existente antes de la celebración de un tal acuerdo.

-En relación a los sistemas de preferencias se prevé la posibilidad de que los Miembros otorguen un trato especial a los países en desarrollo, para que puedan fortalecer su competitividad, para mejorar su acceso a los canales de distribución y a las redes de información y para facilitarles el acceso a otros mercados (art. IV).

-Un Miembro podrá adoptar medidas incompatibles con el art. II, siempre que la diferencia de trato resulte de un acuerdo destinado a evitar la doble imposición.

Como excepciones generales, el art. XIV prevé que, a reserva de que las medidas tomadas no se apliquen de forma que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable, las disposiciones del Acuerdo habrán de interpretarse en el sentido de que no puedan impedir la adopción por un miembro de las medidas necesarias para proteger la moral o mantener el orden público, proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, proteger los intereses esenciales de su seguridad, lograr la observancia de las leyes y los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo.

Excepciones temporales

Como instrumentos de defensa comercial, los Miembros disponen de las medidas previstas en los artículos X y XII. El art. X se refiere a las salvaguardias y simplemente prevé la celebración de negociaciones multilaterales para que antes de transcurridos tres años se desarrollen disciplinas especiales en este campo. Mientras tanto, sólo será posible adoptar medidas de salvaguardia urgentes si un Miembro notifica al Consejo del Comercio de Servicios su intención de modificar o retirar un compromiso específico transcurrido un año a partir de la fecha de entrada en vigor de ese compromiso, a condición de que dicho Miembro exponga al Consejo razones que justifiquen que dicha modificación o retiro no puede esperar a que transcurra el período de tres años previsto en el párrafo 1 del artículo XXI.

El artículo XII hace referencia a las medidas que los Miembros pueden adoptar para proteger la balanza de pagos y prevé que, en caso de existencia o amenaza de graves dificultades financieras exteriores, un Miembro podrá adoptar o mantener ciertas restricciones del comercio de servicios respecto de los que haya contraído compromisos específicos para lograr, entre otras cosas, el mantenimiento de un nivel de reservas financieras suficiente para la aplicación de su programa de desarrollo económico o de transición económica.

Tales restricciones no pueden ir dirigidas a proteger a un determinado sector de servicios y además deben respetar una serie de condiciones como: no ser discriminatorias entre los Miembros, ser compatibles con el Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional, no lesionar innecesariamente los intereses comerciales, económicos y financieros de otros Miembros, ser necesarias, proporcionales y temporales.

Exclusiones

El GATS contiene una serie de disposiciones que conducen a excluir a determinados sectores de los principios y excepciones generales mencionadas, como ocurre por ejemplo en relación a la contratación pública, cuyas negociaciones multilaterales está previsto que comiencen dentro de los dos años siguientes a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.

En relación a las subvenciones, los Miembros reconocen que en determinadas circunstancias pueden tener efectos distorsionadores sobre el comercio de servicios y por ello se comprometieron a entablar negociaciones para lograr adoptar una serie de normas que eviten tales efectos y además también procederán a examinar la posibilidad de establecer procedimientos compensatorios.

Las listas de compromisos iniciales

Directamente vinculados a las disposiciones que rigen los compromisos específicos se hallan las listas de compromisos iniciales asumidos por cada Miembro, que figuran en la parte final del GATS (al lado del acuerdo general y de sus anexos). Ello constituye el núcleo de las negociaciones, pues reflejan las verdaderas obligaciones asumidas por los signatarios. En ellas se ha procurado conseguir un cierto equilibrio teniendo en cuenta los distintos niveles de desarrollo existente. El GATS no impone un determinado nivel de obligaciones en relación al acceso al mercado o en relación al trato nacional y los Miembros pueden someter sus compromisos a límites y a ciertas condiciones.

Así, cada miembro procede a especificar en relación a los distintos sectores de servicios las condiciones y salvedades en materia de acceso a los mercados y en materia de trato nacional, las obligaciones relativas a los compromisos adicionales, el marco temporal para la aplicación de tales compromisos y su fecha de entrada en vigor. Cada miembro ha procedido a elaborar también las listas de exenciones a la CNMF.

En algunos sectores concretos, tales listas de compromisos iniciales no pudieron cerrarse el 15 de diciembre de 1993 debido principalmente a ciertas divergencias que mantuvieron la Unión Europea y EEUU; decidiéndose a última hora prorrogar la negociación referida a tales sectores más allá del fin de la Ronda Uruguay.

En relación a los compromisos iniciales asumidos por la Comunidad Europea y por sus Estados miembros, puede señalarse que en la mayoría de los sectores se ha procedido a plasmar la misma política que ya se estaba aplicando en relación al acceso y trato de terceros proveedores de servicios al mercado comunitario y por ello de momento no se ha visto la necesidad de adoptar medidas concretas para adaptar la legislación comunitaria a las disposiciones del GATS. Serán principalmente los Estados miembros de la Unión Europea quienes deben adaptar su normativa interna a las obligaciones propias del GATS y especialmente a las que derivan de los compromisos iniciales, pues aún cuando la lista ha sido depositada por la Comunidad Europea y sus Estados miembros, los compromisos se refieren individualmente a cada Estado miembro y no son idénticos para todos ellos.

Disposiciones institucionales y mecanismo de solución de diferencias

El aparato institucional que gestiona el GATS, englobado dentro del marco de actuación de la OMC, lo constituye principalmente el Consejo del Comercio de Servicios, compuesto por representantes de todos los Miembros.

La gestión del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (EDS) queda encomendada al Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que es el Consejo General de la OMC. No obstante el Consejo General puede nombrar un presidente especial para estas funciones.

Los procedimientos de solución de diferencias que se recogen en el Entendimiento son los siguientes:

-Las consultas entre los Miembros afectados que siempre deben celebrarse antes de acudir a otros procedimientos.

-Los buenos oficios, la conciliación y la mediación, constituyen medios voluntarios que pueden sustituir al sistema del “panel” o bien desarrollarse en paralelo y al mismo tiempo que dicho procedimiento.

-El arbitraje es un procedimiento voluntario, pero en caso de aceptarse sustituye al sistema de “paneles” o grupos especiales.

-Los “paneles” o grupos especiales. Si las consultas no han logrado solucionar la diferencia, el OSD confía el estudio del caso y la preparación de una solución al conflicto, a un grupo reducido de personas (3 o 5 Miembros) denominado “panel” o grupo especial. El “panel” debe presentar su informe final al OSD en el plazo de seis meses o, excepcionalmente de tres meses. El OSD deberá adoptar el informe en el plazo de sesenta días, excepto si se rechaza el informe por consenso o si una de las partes decide interponer una apelación ante el órgano creado a tal efecto (Órgano Permanente de Apelación), con lo cual interrumpe

el plazo para la adopción del informe. El OSD deberá adoptar automáticamente el informe del Órgano de Apelación, a no ser que el OSD, por consenso, rechace ese informe en un plazo de treinta días desde que fue comunicado.

Aunque en todo momento se intentan buscar soluciones consensuadas y evitar soluciones de litigio, se prevé que en determinadas circunstancias, el OSD pueda autorizar a uno o más Miembros para que suspendan, con respecto a otro u otros Miembros, la aplicación de obligaciones y compromisos específicos, de conformidad con el art. 22 del ESD.

En cuanto a la aplicación de las medidas de retorsión, el principio general es que se apliquen en el mismo sector en el que se produjo el incumplimiento. Si ello no fuera viable, se abre la posibilidad de que se apliquen en el seno del propio acuerdo y, si ello también fuera imposible, es cuando se permite la adopción de retorsiones en el marco de otro acuerdo tutelado por la OMC (principio de retorsiones cruzadas).

ANEXOS SECTORIALES

Si los negociadores hubieran consentido la exclusión de ciertos sectores de servicios para otorgarles un tratamiento especial, se habría producido la exclusión de un gran número de sectores. Así pues, fue un gran logro establecer la inclusión a priori de todos los sectores y el hecho de no aceptar que determinados sectores quedaran permanentemente excluidos (*grandfathering*). El coste de ello ha sido el de que las negociaciones no pudieran cerrarse totalmente en relación a algunos sectores muy importantes como el de los servicios financieros, el del transporte marítimo y aéreo y el de las telecomunicaciones básicas. Estos sectores se hallan actualmente incluidos en el GATS, pero los negociadores acordaron un plazo más amplio para conseguir mejores resultados en relación a los compromisos sobre acceso al mercado y trato nacional.

También el sector audiovisual queda sujeto a las disposiciones del GATS, pero la Comunidad consiguió que no se incluyese ninguna oferta de liberalización del sector en relación al acceso de productores y proveedores extranjeros al mercado comunitario ni en relación al trato nacional, utilizando para ello el argumento de la necesidad de preservar la identidad cultural europea. Ello significa que la Comunidad Europea puede desarrollar su propia política audiovisual y libremente puede adoptar aquellas normas que considere convenientes (por ejemplo, en relación a las cuotas, subvenciones, etc.) y sólo queda sujeta a ciertas obligaciones generales como el respeto de la CNMF y el principio de transparencia. De todas formas, es evidente que EEUU continuará presionando a la Comunidad Europea para que abra mayoritariamente su sector audiovisual a la competencia del exterior.

El GATS incluye una serie de anexos sectoriales que incorporan las especificidades de ciertos sectores de servicios como el anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo, los anexos sobre Servicios Financieros, el anexo relativo a las Negociaciones sobre Servicios de Transporte Marítimo y los anexos sobre Telecomunicaciones.

Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo

Dicho anexo se aplica a las medidas que afectan al comercio de servicios de transporte aéreo, sean o no regulares, y a los servicios auxiliares, pero se especifica que el Acuerdo no se aplicará a las medidas que afecten a los derechos de tráfico aéreo²⁴ ni a los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico aéreo y que de momento sólo se aplicará a los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves, a la venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo y a los servicios de sistemas de reserva informatizados. Así pues, el GATS sólo se aplica de momento a los servicios auxiliares mencionados, situación que será objeto de revisión dentro de cinco años.

Una particularidad de este sector es la gran cantidad de acuerdos bilaterales y multilaterales existentes en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC; por ello se establece expresamente que ningún compromiso u obligación asumidos por los Miembros reducirán o afectarán las obligaciones resultantes de los acuerdos bilaterales o multilaterales vigentes.

Anexos sobre Servicios Financieros

El sector de los servicios financieros incluye los tres grandes subsectores (Banca, Seguros y Mercados de Valores), se trata de un sector fundamental para el desarrollo de la cooperación económica a nivel internacional y las disposiciones del GATS sobre servicios financieros suponen una cierta consolidación de las actuales oportunidades de acceso a los mayores mercados financieros. Es pues muy importante conseguir que un país no pueda introducir nuevas restricciones ni intensificar las restricciones existentes en aquellos ámbitos en los que haya asumido obligaciones y compromisos de acuerdo con el GATS.

Se han adoptado dos anexos sobre Servicios Financieros, el primero adapta las disposiciones del Acuerdo marco a las especificidades de dicho sector. En él se procede a definir las actividades de servicios financieros que quedan cubiertas por el Anexo y a clarificar la exclusión de los servicios prestados en el ejercicio de funciones gubernamentales. También se incluyen disposiciones que permiten a los Miembros adoptar medidas por motivos cautelares, como la protección de inversores, depositarios, tenedores de pólizas o personas con las que un proveedor de servicios financieros tenga contraída una obligación fiduciaria, o para garantizar la integridad y estabilidad del sistema financiero. Las obligaciones en materia de acceso al mercado hacen referencia a los derechos monopolistas, al comercio transfronterizo, al derecho de establecimiento

y derecho a extender una implantación comercial, así como a la entrada temporal de personas físicas. Las disposiciones sobre trato nacional hacen referencia al acceso a los sistemas de pago y de compensación gestionados por entes públicos y a los servicios oficiales de financiación.

El objetivo del segundo anexo es dar forma jurídica al compromiso político de permitir que los Miembros prosigan sus negociaciones para conseguir un acuerdo sobre el alcance y los plazos de los compromisos de liberalización; para ello los Miembros mantienen durante cierto tiempo el derecho a modificar o incluso retirar sus compromisos específicos en materia de servicios financieros sin que ello de lugar a otras consecuencias jurídicas, y especialmente deberán decidir si mantienen sus disposiciones sobre reciprocidad.

Tras la entrada en vigor de la OMC, se ha previsto reanudar las negociaciones durante seis meses con el fin de alcanzar un acuerdo definitivo. Uno de los principales problemas que impidió alcanzar un acuerdo de liberalización sobre este sector fue el considerar insuficientes las ofertas sobre los compromisos de apertura de los mercados presentadas por algunos países como Japón, Corea del Sur, Brasil o Filipinas. Tanto EEUU como la Comunidad Europea exigen que se plasme en los compromisos una reciprocidad real de concesiones para poder acceder a terceros países en las mismas condiciones que las que ellos ofrecen y si ello no se logra amenazan con modificar todo o parte de sus ofertas y con mantener o introducir derogaciones a la CNMF, lo que les permitiría, por ejemplo, rechazar el establecimiento de bancos extranjeros originarios de países que no hubiesen abierto suficientemente su mercado (aplicación unilateral del principio de la reciprocidad).

Anexo relativo a las Negociaciones sobre Servicios de Transporte Marítimo

EEUU siempre ha mantenido una posición muy proteccionista en relación al sector de los transportes marítimos y la Comunidad Europea consideró que la oferta norteamericana era insuficiente, resultando imposible conseguir un acuerdo satisfactorio para el 15 de diciembre de 1993.

Dicho anexo da forma jurídica al compromiso político de permitir que los Miembros prosigan sus negociaciones con el objetivo de conseguir mejores compromisos de liberalización de los servicios de transporte marítimo internacional y servicios auxiliares, acceso a las instalaciones portuarias y utilización de las mismas. Mientras no concluyan tales negociaciones, no se aplicará a este sector el art. II sobre la CNMF ni el Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del art. II.

También se prevé que tras la conclusión de las negociaciones y antes de la fecha de aplicación del acuerdo sectorial, los Miembros puedan mejorar, modificar o retirar la totalidad o parte de sus compromisos específicos en este sector sin ofrecer compensación.

Anexos sobre Telecomunicaciones

Es necesario distinguir el desdoblamiento de funciones de dicho sector; por una parte las telecomunicaciones son un medio fundamental de transporte de otras actividades económicas y a su vez se constituyen como un sector independiente de actividad económica.

Como sector independiente, el GATS permite que las partes mantengan la infraestructura y los servicios de transporte de telecomunicaciones como sectores reservados y que sólo se realicen concesiones en relación a los servicios liberalizados, sobre los que se podrán asumir compromisos iniciales específicos.

En cambio, la adopción de un anexo sectorial en materia de telecomunicaciones persigue como objetivo central impedir que las concesiones otorgadas por los Miembros se vean desprovistas de todo efecto útil por las medidas internas referidas al acceso a la infraestructura y servicios públicos de telecomunicaciones²⁵.

Así, el primer anexo hace referencia a la función de las telecomunicaciones como medio de transporte de otras actividades económicas y con él se pretende asegurar que los proveedores de servicios puedan acceder a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones en condiciones transparentes, razonables y no discriminatorias. Se prevé expresamente que los Miembros pueden restringir el acceso a su mercado, puesto que no se hallan obligados a autorizar a un proveedor de servicios de otro Miembro a establecer, instalar, adquirir, arrendar, explotar o suministrar redes o servicios de transporte de telecomunicaciones distintos de los previstos en su lista y tampoco se hallan obligados a establecer, instalar, adquirir, arrendar, explotar o suministrar redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones que no se ofrezcan al público en general.

Su principal objetivo es asegurar un acceso no discriminatorio a las redes y servicios públicos de transporte que ofrecen los proveedores de un Miembro a los proveedores de otros Miembros, con el fin de que puedan suministrar cualquiera de los demás servicios consignados en su Lista. Para ello, es fundamental la obligación de transparencia que obliga a los Miembros a asegurar que esté a disposición del público la información pertinente sobre las condiciones que afecten al acceso y utilización de las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones con inclusión de: tarifas, normas técnicas y demás términos y condiciones del servicio; así como información sobre los órganos encargados de la preparación y adopción de normas que afecten a tal acceso y utilización; condiciones aplicables a la conexión de los equipos terminales u otros equipos; y prescripciones en materia de notificación, registro o licencias si las hubiere.

Por primera vez se procede a incorporar una cierta armonización de los criterios que deben seguir los Miembros en relación a las condiciones que impongan al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y se establece que tales condiciones deben ser las necesarias para: salvaguardar las responsabilidades de los proveedores de las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones, en particular su capacidad para poner sus redes y servicios a disposición del público en

general; proteger la integridad técnica de las redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones; o asegurarse de que los proveedores de servicios de otros Miembros no suministren servicios sino cuando les esté permitido con arreglo a los compromisos consignados en la lista del Miembro de que se trate.

Las Partes también se obligan a aceptar la libre circulación transfronteriza de la información, así como las comunicaciones internas entre las empresas de un mismo grupo (*intra-corporate communications*) y se obligan a permitir el acceso a las informaciones contenidas en las distintas bases de datos. Estas obligaciones encuentran un límite en los derechos de los Estados a adoptar las medidas necesarias para asegurar la seguridad, la confidencialidad y la privacidad de los mensajes y de los datos privados, aún cuando tales derechos no puedan ejercerse de forma arbitraria o discriminatoria y no pueden constituir una restricción disfrazada.

El anexo también incluye disposiciones para fomentar la cooperación técnica en este sector, especialmente en relación a los países en desarrollo y los Miembros se comprometen a promover la utilización de aquellas normas internacionales que persiguen la compatibilidad e interoperabilidad mundial de las redes y servicios de telecomunicaciones, especialmente las adoptadas en el seno de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y en el seno de la Organización Internacional de Normalización y se obligan a consultar tales organizaciones en relación a las cuestiones que deriven de la implementación de este anexo.

El segundo anexo sobre telecomunicaciones permite que las negociaciones continúen hasta el 30 de abril de 1996 en relación a los servicios básicos de telecomunicaciones que no estén consignados en la lista de un Miembro y, mientras tanto, no se aplicará el art. II sobre la CNMF ni el Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II. En principio, tales servicios serían todos aquellos que no estuvieran clasificados como servicios de valor añadido (servicios que añaden nuevas funciones a los servicios básicos y que suelen estar liberalizados), pero el problema reside en la diversidad de estructuras jurídicas existentes y en la falta de criterios uniformes para definir el significado y alcance de la noción telecomunicaciones básicas o servicios básicos de telecomunicaciones²⁶ y también en el hecho de que muchos Miembros mantienen cerrado dicho sector por la existencia de proveedores que gozan de derechos exclusivos (monopolios) sobre dichos servicios.

El objetivo principal de la Comunidad Europea es hacer compatible el calendario de la liberalización de las telecomunicaciones básicas que surja de la futura negociación multilateral, con la propia planificación y con el calendario de liberalización de las telecomunicaciones a nivel comunitario previsto para 1998.

Anexo sobre el movimiento de personas físicas

Las principales discusiones entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo se centraron en este ámbito. Estos últimos propugnaban un tratamiento simétrico de los distintos factores de producción, es decir que no primara el factor capital por encima del factor trabajo.

Sin embargo, tras unos debates encarnizados, el anexo sectorial no incorporó compromiso efectivo alguno sobre movimiento de trabajadores, hallándose éstos en la lista de compromisos iniciales. Las ofertas de los países desarrollados (principalmente las de los miembros de la Unión Europea) fueron, a juicio de los países en desarrollo, muy pobres, limitándose principalmente a los casos de transferencias intracorporativas de empleados de alto nivel (directivos, representantes comerciales etc.) cuando ello fuera necesario para el buen funcionamiento de la presencia comercial de dicha empresa en el país de acogida. Mientras que los países en vías de desarrollo pedían que se extendieran los compromisos al movimiento de personas que sea necesario para ejecutar un contrato entre dos empresas. Ello ocasionó una amenaza de bloqueo total de las negociaciones, pero finalmente también aquí se decidió crear un grupo negociador para conseguir que, tras la conclusión de la Ronda, los Miembros (especialmente los países desarrollados) ofreciesen mayores compromisos.

BALANCE DEL GATS

Los expertos señalan que es imposible pronunciarse actualmente sobre los efectos económicos del GATS; por otra parte la inexistencia de barreras cuantificables dificulta dicha labor en el ámbito de los servicios. Dado que son muchos los países que han adoptado compromisos tanto generales como específicos, debe considerarse que efectivamente supone un buen punto de partida para consolidar el status quo de los distintos Miembros y para impulsar una cierta liberalización del comercio de servicios. Mientras tanto, los Estados deben dotarse de estadísticas nacionales y mundiales más fiables, seguras y armonizadas que permitan valorar los cambios que dicho acuerdo y las futuras negociaciones puedan propiciar.

El balance es globalmente positivo si consideramos que se ha logrado definir el marco de principios y disciplinas que van a aplicarse al comercio de servicios para que pueda desarrollarse sobre unos fundamentos más estables y que además se ha conseguido que fuesen aceptados por la mayoría de los Estados de la Comunidad Internacional²⁷. Por primera vez se ha conseguido adoptar unas disposiciones multilaterales aplicables al comercio de los servicios, aún cuando de momento, sólo se haya creado el marco básico y se haya pospuesto la elaboración de normas más detalladas para cuando se disponga de mayor información y experiencia sobre la aplicación del GATS a los distintos sectores de servicios.

Como aspectos más negativos señalaríamos el hecho de que, en sectores muy importantes del comercio exterior de servicios, no se consiguiera cerrar las negociaciones (sin que haya seguridad de que puedan cerrarse en las fechas previstas); también es lamentable que no se

hayan desarrollado partes fundamentales del acuerdo general como son los temas de compras públicas, salvaguardias y subvenciones; y finalmente, aún cuando sea comprensible, el balance final en cuanto a la liberalización efectiva que resulta de los compromisos iniciales asumidos, no es nada espectacular y en realidad supone en muchos sectores consolidar las barreras existentes. Esta fue también la estrategia seguida por la Comunidad Europea y por sus Estados miembros, procediendo a consolidar en el GATS su respectiva situación reglamentaria (que en estos últimos años se ha ido liberalizando progresivamente).

Las negociaciones no fueron fáciles y se intentó conseguir un equilibrio global de derechos y obligaciones entre los Miembros, reconociéndose desde un principio la necesidad de otorgar medidas especiales a los países en desarrollo para poder desarrollar sus propios sectores de servicios. A pesar de ello, dada la inconcreción de las obligaciones asumidas hacia los países menos desarrollados, será necesario analizar hasta que punto las grandes potencias contribuyen a facilitar el desarrollo de las actividades económicas en los países menos desarrollados para que dicho acuerdo, en lugar de perjudicarles, contribuya a conseguir un comercio internacional más equilibrado.

Ahora corresponde a la OMC impulsar el proceso de cooperación y liberalización progresiva del comercio de servicios, siendo esencial que consiga cerrar las negociaciones en relación a los sectores que quedaron aparcados en la fase final de la Ronda, como por ejemplo en relación a los servicios financieros, las telecomunicaciones básicas, el sector aeronáutico, el transporte marítimo, la energía, el desplazamiento de trabajadores etc. y deberá igualmente examinar el funcionamiento de las normas y mecanismos adoptados.

El Consejo del Comercio de Servicios y sus órganos auxiliares tienen ante sí una árdua tarea, ya que son quienes deben controlar la aplicación del GATS y examinar las exenciones concedidas. Asimismo, deben impulsar las negociaciones en aquellos sectores que continúan abiertos; encauzar el desarrollo de las disciplinas sobre compras públicas, subsidios, salvaguardias, normas internas y modificaciones de las listas de compromisos; y también llevar a cabo una labor de análisis de las lagunas y ambigüedades que subsisten, para presentar propuestas que permitan en futuras rondas mejorar o completar las disposiciones existentes.

Mientras tanto, todos los Miembros deberían dotarse de mecanismos internos de información y de colaboración con los agentes económicos para facilitar que éstos puedan diseñar su estrategia de producción y comercialización, vigilando al mismo tiempo que todas las Partes cumplan los compromisos adquiridos. Es evidente que, a medida que se van suprimiendo más barreras y se van universalizando los intercambios de servicios, la lucha por la competitividad se sitúa cada vez más a escala mundial, por lo que los Estados deberían promover la creación de estructuras que permitieran internacionalizar la oferta de servicios de mayor calidad a precios más competitivos.

La OMC aparece en un momento en el que ya existe una gran interdependencia económica entre los Estados a nivel mundial y ello justifica la elaboración de las distintas disciplinas multilaterales que inciden, cada vez más directamente, en las políticas económicas de los

Estados. Es incluso previsible que, en el futuro, la OMC pueda incidir en otras disciplinas no estrictamente comerciales y deberá hacer frente a los nuevos retos de la creciente interacción entre los temas de política comercial y los de otras políticas como la política medioambiental, la política de competencia, la política monetaria, la política social, etc.

Ciertamente, el principal éxito de la Ronda Uruguay reside en disponer ahora de una Organización Internacional con competencias para garantizar que puedan desarrollarse las prestaciones internacionales de servicios y el movimiento de los factores de producción que sean necesarios para prestar los servicios en las condiciones que las Partes hayan aceptado. Además, dicha Organización debe adaptar su propio funcionamiento para gestionar con eficacia un cuerpo legal que constituye una base sólida para el desarrollo de futuras negociaciones, disponiendo de un nuevo mecanismo de solución de diferencias que esperamos pueda llegar a ser más efectivo que el existente en el marco del viejo GATT y permita garantizar el cumplimiento de las obligaciones que derivan de los distintos Acuerdos.

La credibilidad del nuevo modelo de gestión diseñado se afianzará en la medida en que demuestre su eficacia para solucionar las disputas comerciales que planteen sus Miembros.

Referencias Bibliográficas

- Arkell, J.; "The General Agreement on Trade in Services. Liberalisation Concepts, Structures and Modalities", "Comments by T. Friederichs on report by J. Arkell", *Conference on the Uruguay Round Results: A European Lawyer's Perspective*, Brugge, 18-19 noviembre 1994.
- Avila, G.; "El comercio de servicios", *Boletín ICE Económico*, número extraordinario sobre la Ronda Uruguay del GATT, 1994.
- Bermejo García, R.; *Comercio Internacional y sistema monetario. Aspectos jurídicos*, ed Civitas, Madrid, 1990
- Bourgeois, J.H.J.; "L'avis de la Cour de Justice des Communautés européennes à propos de l'Uruguay Round: un avis mitigé", *Revue du Marché Unique Européen*, nº 4, 1994, pp. 24 y ss.
- Carderera Soler, L.; "La Organización Mundial de Comercio", *Boletín ICE Económico*, número extraordinario sobre la Ronda Uruguay del GATT, 1994.
- Cesar Balthazar, U.; "Le Bresil et les négociations sur le commerce de services dans le cadre du GATT", *Revue du Marché Commun*, nº 317, mayo 1988.
- Fomer Delaygua, J.; *La cláusula de la nación más favorecida*, Ed. Civitas, 1988.
- Hindley, B.; "L'Accord Général sur le Commerce des Services", *Politique Étrangère*, 1993.
- Hoekman, B.; "Market Access Through Multilateral Agreement: From Goods to Services", *The World Economy*, vol 15, nº 6, noviembre 1992.
- Hoguet, P.; "Rapport d'information sur les résultats du cycle d'Uruguay du GATT", *Assemblée Nationale* nº 1.066, 5 abril 1994.

Jackson, J.H.; *Restructuring the GATT System*, Ed. New York Council on Foreign Relations Press, New York, 1990.

Louis, J.V.; "Les relations extérieures de l'Union européenne: unité ou complémentarité", *Revue du Marché Unique Européen*, nº 4, 1994, p. 19.

Luyten, P. : "Services in the Uruguay Round: The EEC Viewpoint", en Rubin, S. & Jones, M. (eds), *Conflict and resolution in US-EC trade relations at the opening of the Uruguay Round*, 1989.

María Avila, A.; Castillo Urrutia, J.A.; Díaz Mier, M.A.; *Regulación del comercio internacional tras la ronda Uruguay*, Ed. Tecnos, 1994.

Nicolaidis, P.; "The problem of regulation in traded services: the implications for reciprocal liberalization", *Aussenwirtschaft*, 1990, vol. 44, nº 1.

Osa Buendía, J.; "Las telecomunicaciones en la ronda de Uruguay", *ICE* nº 649, junio 1991.

Teijero Casanova, C.; "La ronda Uruguay: cuatro años de negociaciones comerciales multilaterales", *ICE*, Agosto/septiembre 1990.

Varona Claveras, J.P.; "El GATS: un acuerdo marco para los servicios", *ICE*, nº 694, junio 1991.

Notas

1. El 30 de diciembre de 1994, España ratificó el Acta Final del Acuerdo OMC. Dichos Acuerdos junto con los Protocolos y demás actos vinculantes han sido publicados en un suplemento del *BOE* en enero de 1995.
2. El nuevo GATT de 1994 modifica el GATT de 1947 y se mantiene la abreviatura del título inglés *General Agreement on Trade and Tariffs*, incluyéndose todos los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías.
3. Es el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, conocido por la abreviatura del título inglés *General Agreement on Trade in Services*.
4. Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y que se conoce por la abreviatura del título inglés: *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*.
5. Véanse las letras b) y c) del apartado 3 del art. 22 del entendimiento relativo a la solución de diferencias.
6. Véase "US-Taxes on Petroleum" (Superfund), *BISD* 34S/134, para 5.2.9. and *EEC- Regulation on imports of parts and components*, *BISD* 37S/132, para 5. 25-26.
7. A mitad de la década de los 70, las grandes empresas de seguros, servicios financieros, de viajes y turismo y de servicios basados en el tratamiento de la información empezaron a presionar para que se iniciaran negociaciones encaminadas a reducir y suprimir las restricciones que limitaban el comercio internacional de servicios y el Congreso de los EEUU apoyó la idea de que el Presidente pudiera negociar incluir el tema del comercio de servicios en los foros de negociaciones multilaterales pertinentes. Véase Terence P. Stewart (ed.), *The GATT Uruguay Round. A Negotiating History (1986-1992)*, Vol. II Commentary, Ed. Kluwer, 1993, Deventer-Boston, p. 2343 y ss.

8. No debe olvidarse la existencia de una importante red de acuerdos sectoriales que en materia de servicios han sido adoptados en el seno de distintas Organizaciones Internacionales como por ejemplo la OACI (Organización Internacional de Aviación Civil), la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones), la OMT (Organización Mundial del Turismo), ni la existencia de acuerdos horizontales internacionales de tipo bilateral o plurilateral que inciden en el ámbito de los servicios como por ejemplo el Código de Liberalización de las Transacciones Invisibles Corrientes de la OCDE.
9. Véase *Declaración Ministerial adoptada el 29 de Noviembre de 1982*. Doc. GATT N° L/5424, recogido en *BISD 29º Supl*, párraf. 9, 21 (1992).
10. Véase Luyten, P.; "Services in the Uruguay Round: The EEC Viewpoint", en Rubin, S. & Jones, M. (eds.), *Conflicts and resolution in US-EC trade relations in the opening of the Uruguay Round*, 1989, p. 197 y ss; NICOLAIDES, P.; "The problem of regulation in traded services: The implications for reciprocal liberalization", *Aussenwirtschaft*, 1990, vol. 44, n° 1, p. 90 y ss.
11. Tal fue la propuesta de la Comunidad Europea frente a las posturas antagónicas que mantenían principalmente los EEUU y el "Grupo de los Diez" (Brasil, India, Argentina, Cuba, Egipto, Nicaragua, Nigeria, Perú, Tanzania y Yugoslavia), quienes se oponían a la inclusión de los servicios en la Ronda Uruguay, alegando entre otras razones que el GATT no tenía competencia para incidir en estos temas. Véase Cesar Balthazar, U.; "Le Bresil et les négociations sur le commerce de services dans le cadre du GATT", *Revue du Marché Commun*, n° 317, mayo 1988 y también Drake, W. y Nicolaidis, K.; "Ideas, Interests and Institutionalization: Trade in Services and the Uruguay Round", en *International Organizations*, vol. 46, n° 1, 1992, p. 37-100.
12. Véase la Declaración ministerial de Punta del Este de 20 de septiembre de 1986 en el *BISD del GATT*, 33º supl., 1987, p. 19 y ss. El texto completo de dicha Declaración se encuentra también en el boletín *FOCUS* n° 41 de octubre 1986 sobre "El lanzamiento de la Ronda Uruguay".
13. Véase art 22 y 23 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (Anexo 2).
14. Nada impide a la Conferencia Ministerial crear otros comités adicionales, con las funciones que estime apropiadas.
15. En relación a la casuística de excepciones al voto por mayoría véase Carderera Soler, L.; "La Organización Mundial de Comercio", *Boletín ICE Económico*, número extraordinario sobre la Ronda Uruguay del GATT, pp. 15 y 16.
16. Véase Avila, G.; "El comercio de servicios", *Boletín ICE Económico*, número extraordinario sobre la Ronda Uruguay del GATT, p. 96.
17. Véase Anexo sobre el Movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo.
18. El 6 de abril de 1994, la Comisión presentó al TJCE una solicitud de dictamen sobre la competencia de la Comunidad Europea para celebrar el Acuerdo por el que se establece la OMC y en particular para celebrar el GATS y el TRIPS bien en base al art 113, bien en el paralelismo entre competencias internas y externas, o bien en base a los art 100A o 235 del T. CE. El 15 de noviembre de 1994 el TJCE adoptó el Dictamen 1/94 indicando que "La Comunidad y sus Estados miembros poseen una competencia compartida para celebrar el GATS "(no publicado).

19. Por ello y dado que existen ámbitos de competencia compartida, els GATS ha sido concluido como acuerdo mixto.
20. Véase en este sentido Bourgeois, J.H.J.; "L'avis de la Cour de Justice des Communautés européennes à propos de l'Uruguay Round: un avis mitigé". *Revue du Marché Unique Européen*, nº 4, 1994, pp 24 y ss.
21. Véase Louis, J.V.; "Les relations extérieures de l'Union Européenne: unité ou complémentarité", *Revue du Marché Unique Européen*, nº 4, 1994, p. 19.
22. En relación a la CNMF aplicada al comercio de mercancías véase por ejemplo Forner Delaygua, J.; *La cláusula de la nación más favorecida*, Ed. Civitas, 1988, p. 20 y ss; Long, O.; *Law and limitations in the GATT multilateral trade system*, p. 8 y ss, ; Tumlr, J.; "GATT rules and the Community Law-A comparison of economic and legal functions", *The European Community and GATT*, Ed. Kluwer, 1986, p. 7 y ss.
23. El término exención es el que se ha utilizado en la versión española de los acuerdos de la Ronda Uruguay en relación a la CNMF.
24. Por derechos de tráfico se entiende el derecho de los servicios regulares y no regulares de operar y/o transportar pasajeros, carga y correo, mediante remuneración o alquiler, desde, hacia, en o sobre el territorio de un miembro, con inclusión de los puntos que han de cubrirse, las rutas que han de explotarse, los tipos de tráfico que han de realizarse, la capacidad que ha de facilitarse, las tarifas que han de cobrarse y sus condiciones, y los criterios para la designación de líneas aéreas, entre ellos los de número, propiedad y control.
25. Definido como todo servicio de transporte de telecomunicaciones que un miembro prescriba, expresamente o de hecho, que se ofrezca al público en general. Tales servicios pueden incluir entre otros: telégrafo, teléfono, télex y transmisión de datos.
26. Así por ejemplo, a nivel comunitario, con independencia de que en ocasiones se utilice la noción de servicios básicos como servicios reservados, se ha indicado que al objeto de tales negociaciones comerciales multilaterales, la Comunidad considera servicios básicos la telefonía, la transmisión de datos, los servicios móviles y los servicios por satélite.
27. De momento las excepciones más significativas son las de varios países árabes del Oriente Medio (Irán, Irak, Arabia Saudí, Siria, Jordania, etc.) y las de varias repúblicas de la antigua URSS (Rusia, Ucrania, etc.).

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 29-30.
Miscelánea.**

Mundialización, competitividad, comercio internacional, política industrial y empleo.
Joaquín Novella.

Mundialización, competitividad, comercio internacional, política industrial y empleo

Joaquín Novella*

Resulta una cuestión generalmente aceptada la afirmación de hallarnos ante una economía mundializada en la que la competitividad aparece como una variable clave.

El objetivo de nuestro trabajo consistirá en reflexionar sobre la relación que observan la mundialización y la competitividad económica con las tendencias actuales del comercio internacional, las políticas industriales y el empleo.

MUNDIALIZACIÓN Y COMERCIO INTERNACIONAL

En las décadas de los ochenta-noventa estamos asistiendo a un fenómeno generalizado y acelerado de globalización de los mercados y de internacionalización de las empresas impulsado por diversos factores:

- El desarrollo de nuevas tecnologías que han permitido la descentralización productiva, la generación de economías de escala y la reducción del factor trabajo en los procesos productivos.

- Los acuerdos internacionales sobre libertad de movimientos de mercancías y servicios [Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), Organización Mundial del Comercio (OMC)], y la integración, expansión y desregulación de los mercados internacionales de capitales.

-Los procesos de integración económica -Unión Europea (UE), Tratado de Libre Comercio norteamericano (TLC), Mercado Común del Cono Sur Americano (MERCOSUR), etc.- y la expansión de las empresas transnacionales.

Por otro lado, la mundialización económica ha impulsado:

-Un fuerte crecimiento de los flujos comerciales internacionales (3,5% anual en los ochenta, frente al 2,5% de aumento de la producción mundial).

-Un cambio en las tendencias del comercio internacional, dentro de las cuales el comercio intraindustrial (intercambios entre empresas de un mismo sector) alcanza ya el 45% del total, un aumento en la importancia relativa del comercio de servicios que significa ya el 45% del conjunto de flujos mercantiles internacionales y, finalmente, las relaciones Norte/Norte que van ganando peso relativo en detrimento del comercio inter-industrial y las relaciones Norte/Sur.

-Asimismo, asistimos desde hace dos décadas a la fuerte irrupción de determinados países del Sur en el comercio internacional de manufacturas.

Las variaciones experimentadas por las tendencias del comercio internacional a partir de los años cincuenta han generado la necesidad de nuevas explicaciones teóricas.

Así, en una primera época, siglo XIX y XX, las teorías tradicionales del comercio internacional (teoría de las ventajas comparativas de Ricardo y modelo Hecksher-Ohlin) trataron de analizar las causas que provocaban los flujos comerciales Norte/Sur, de carácter inter-industrial, mediante modelos de competencia perfecta y homogeneidad e inmovilidad de los factores productivos. Las explicaciones que ofrecían se centraron fundamentalmente en la abundancia relativa de factores: los países tenderían a exportar aquellos bienes intensivos en el factor productivo del cual disponían de abundancia relativa.

Las nuevas teorías surgidas a partir de los años sesenta intentaban trabajar con supuestos más realistas (competencia imperfecta, heterogeneidad en los factores productivos, economías de escala), ofreciendo explicaciones a los flujos comerciales Norte/Norte de carácter intra-industrial.

Los escritos de Posner, Vernon, Hirsch, Krugman y Cohen observan como las ventajas no son comparativas (dadas históricamente) sino que pueden ser competitivas (suscceptibles de ser creadas); para ellos la tecnología, la formación de trabajadores y empresarios y el marketing internacional aparecían como variables decisivas en el comercio internacional.

El modelo de ciclo de vida de un producto de Vernon nos explica las tres etapas por las que pasa la vida de una mercancía industrial. En la primera fase, el producto se descubre, se introduce en el mercado en pequeñas producciones, en régimen casi de monopolio/oligopolio (puesto que o no hay o son pocos los competidores), y la demanda es muy poco elástica respecto al precio.

En la segunda etapa aparecen ya muchos más productores, las técnicas para fabricar el producto se han simplificado y la elasticidad del precio frente a la demanda se ha visto incrementada. Finalmente, en la etapa madura del producto, el proceso de fabricación es muy simple, se ha estandarizado y se utiliza intensivamente mano de obra.

La primera fase de la producción requiere profesionales y técnicos muy cualificados y un alto grado de desarrollo tecnológico, por lo que generalmente se realiza en países avanzados. La segunda etapa se efectúa en naciones intermedias y, finalmente, la fase madura busca los bajos costes del trabajo existente en determinados países del Sur.

El modelo del ciclo del producto puede explicarnos con claridad los continuos flujos de sectores entre países a escala internacional, así como las características de la política industrial más adecuada para cada Estado.

Asimismo, el modelo de Vernon nos permite entender las características de los patrones comerciales de los países, y revela como la tecnología, el capital humano y el marketing internacional resultan ser factores clave para la competitividad internacional.

COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

Por nuestra parte defendemos el concepto de competitividad según la definición realizada por la Comisión sobre la Competitividad Industrial de los EEUU. En ésta se entiende que una economía nacional o una empresa es competitiva si es capaz de mantener o aumentar su participación en los mercados nacionales e internacionales, manteniendo o mejorando las rentas de los ciudadanos o trabajadores.

En terminos generales podemos afirmar que la competitividad dependerá especialmente de la actuación de los empresarios, así como de la participación del Gobierno y de los trabajadores.

En la actualidad, la competitividad internacional se puede alcanzar mediante dos vías: a) la tradicional opción de reducir costes y precios relativos; y b) las nuevas vías de competencia fundamentadas en la “diferenciación de productos” (mediante estas técnicas se pretende que el consumidor perciba las mercancías como únicas y diferenciadas), la segmentación de mercados, la marca, la calidad y los servicios a los clientes.

A través de estos procedimientos se persigue satisfacer mejor los gustos de una demanda cambiante y obtener “poder de mercado” para las firmas. Dentro de esta nueva vía de competencia, el nivel tecnológico y el diseño, la formación de trabajadores y empresarios y el *marketing* y las redes comerciales internacionales aparecen como factores fundamentales.

Según cuales sean las características del sector y el nivel del ciclo del producto ante el cual nos hallamos, se competirá predominantemente mediante una o otra vía. De manera que en determinados sectores en los que sea posible obtener economías de escala y la posibilidad de diferenciar el producto sea baja (generalmente la situación anterior se produce en la fase madura de producción), la competencia se debería realizar, fundamentalmente, mediante la reducción de los costes y los precios (en ramas como el papel, la química básica, las acerías, el vidrio, los hilados, el cemento, el material eléctrico, los cereales, etc.), mientras que en otras ramas la competitividad se realizará, fundamentalmente, mediante la diferenciación del producto (perfumería, maquinaria, alimentos y bebidas), finalmente, en otras industrias la diferenciación, pero también los costes, jugarán un papel significativo (automóviles, farmacia y electrodomésticos).

Asimismo, en otro orden de ideas, hemos de considerar siguiendo los análisis histórico-estructurales de A. Maddison y F. Denison, por una parte, y de H. Chenery, S. Robinson y M. Syrquin, por otra, como a cada fase de desarrollo de un país le corresponde una estructura sectorial de producción, unas características de demanda y unos niveles salariales y de productividad determinados, aspectos todos ellos interrelacionados. Por tanto, hemos de deducir que las variables anteriores deben ser siempre analizadas de manera conjunta cuando queramos determinar las características de las políticas laborales o industriales de los países en orden a mejorar los niveles de competitividad internacional. Es decir, no puede tratarse el tema salarial de un país sin relacionarlo a su vez con su nivel de productividad, el grado de desarrollo económico alcanzado y su estructura productiva, y a la inversa.

COMPETITIVIDAD, POLÍTICA INDUSTRIAL Y EMPLEO

De acuerdo con los análisis realizados en los apartados anteriores, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1. Cada país y empresa debería conocer las características de sus sectores productivos, observando asimismo el nivel del "ciclo del producto" en que se hallan. De este modo, según cual fuera su situación, podría establecer la vía de competitividad internacional más adecuada (vía reducción de costes-precios relativos y/o vía diferenciación del producto).

Dependiendo de la estrategia escogida se realizará una u otra política industrial y empresarial:

- Si la vía escogida para un sector fuese la reducción de costes y precios, se implantarían políticas de innovación tecnológica, economías de escala, de mejora de la gestión empresarial y funcionamiento más eficaz de los mercados de capital y mano de obra. Así como

políticas de fomento de la competencia que permitieran que las reducciones de costes se convirtiesen en disminuciones de precios.

- Si la vía considerada fuese la diferenciación de productos y la calidad; la innovación tecnológica, la formación de empresarios y trabajadores, las redes comerciales y el marketing internacional aparecerían como variables decisivas.

Previsiblemente, a los países de mayor grado de desarrollo les corresponderá una mayor utilización de las políticas de diferenciación del producto.

2. En las últimas décadas hemos podido observar como a través de la mundialización se ha acelerado la velocidad con la que un producto pasaba de una fase a otra de su ciclo de vida. Como consecuencia, se ha incrementado la intensidad de los flujos sectoriales entre las naciones.

Los países avanzados producían continuamente nuevos productos, mientras que se desplazaban hacia los países intermedios los sectores de segunda fase. Asimismo, las producciones maduras marchaban a instalarse en determinados países del Sur.

Los Gobiernos, empresarios y sindicatos deberían observar los flujos sectoriales en el ámbito internacional como un efecto normal de la mundialización, y considerar que los problemas no surgen tanto porque algunos sectores productivos abandonen determinados países, sino porque en estas naciones no se creen o no lleguen nuevas inversiones sectoriales.

Los flujos sectoriales maduros desde los países más avanzados hacia los Estados en desarrollo han provocado y, previsiblemente, continuarán generando en el futuro, una reducción de la demanda de trabajadores industriales de baja cualificación y un incremento del trabajo cualificado industrial en el Norte. Por contra, en determinados países del Sur, crecerá la demanda de empleos industriales y se reducirá la ocupación agrícola.

En cualquier caso, los cambios tecnológicos y los flujos sectoriales generarán la necesidad de un continuo reciclaje profesional para los trabajadores y los directivos.

3. Los economistas, en general, y los empresarios, gobernantes y sindicalistas, en particular, deben conocer el hecho de que como ya hemos dejado constancia anteriormente, en el actual mercado internacional existen diversas formas de competir. No es cierto que la competencia vía reducciones salariales o prestaciones sociales sea la única, ni siquiera la vía más recomendable, como ya explicamos en los párrafos anteriores, sino que hay una multiplicidad de vías para lograr la mejora de la competitividad internacional.

Sin embargo, la flexibilización productiva que permiten las nuevas tecnologías unidas a determinadas ideologías neoliberales han fomentado la vía de la contratación temporal y la precariedad del trabajo, mostrándola equivocadamente como la mejor y la única posible.

Se ha de considerar que la precariedad laboral limita la formación y la participación de los trabajadores, provocando una menor calidad y productividad en las empresas e incrementando los accidentes laborales y la desigualdad social.

Los sindicatos y empresarios debieran conocer que la competitividad a través de la continua degradación de las condiciones laborales y sociales es negativa a largo plazo, pues afecta a la calidad productiva y a la estabilidad social.

Los niveles salariales, de prestaciones sociales y de productividad económica deben guardar una correspondencia lógica con el grado de desarrollo alcanzado por cada país.

Por otra parte, y para evitar que con la excusa de la competitividad internacional se produzca una degradación generalizada de las condiciones laborales y sociales a escala internacional, convendría que los sindicatos intensificaran sus procesos de coordinación internacional reivindicando una política de mínimos laborales para todos los países. Dicha política debería propiciar medidas internacionales sobre la prohibición del trabajo infantil y los trabajos forzados, la implantación de la limitación de la jornada laboral y el descanso semanal, la protección social en la enfermedad y el reconocimiento de sindicatos libres.

La revitalización de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el impulso de ciertas cláusulas sociales en la OMC debieran colaborar en la tarea anterior.

4. Finalmente, dos últimas consideraciones:

a) La competitividad no debe lograrse, como ya explicamos anteriormente, a costa de reducciones sucesivas de los niveles de vida de las poblaciones, sino mediante incrementos de la productividad.

b) *El mercado no debe ser un fin en si mismo, sino un medio* (de asignación de recursos e intercambios productivos) que historicamente ha permitido grandes crecimientos de la producción pero a su vez también ha generado importantes desequilibrios sociales.

En nuestra opinión, el fin debería ser: la mejora de las condiciones de vida y la consecución de los derechos personales, políticos y socio-económicos para todos los ciudadanos. En consecuencia, las actuaciones del mercado debieran ser necesariamente reequilibradas socialmente por los poderes públicos nacionales e internacionales.

Referencias Bibliográficas

- Chenery, H., Robinson, S., Syrquin, M. (1986) *Industrialization and grow*. Oxford University Press
- Coehn, S., Teec, D. J., Tysor, L., Zysman, J. (1984) "Competitiveness, in global competition. The new reality", vol. II. *Working Papers of the President's Commission on Industrial Competitiveness*
- Gual, J., Solà, J., Fluvià, M. (1991) *La industria catalana en els anys noranta*. Ariel
- Hirsch, S. (1975) "The product-cycle model on international trade. A multy-country cross-section analys" *Oxford Bulletin of Economics*
- Krugman, P. R. (1984) "Economías de escala, diferenciación de productos y patrón de comercio", *Cuadernos Económicos ICE*, nº 27.
- Krugman, P. R. (1986) *Strategic trade policy and the new international economie*. Cambridge: MIT Press
- Krugman, P. R., Obstfeld, M. (1988) *International Economie*. Boston: Scott Foresman Co.
- Maddison, A. (1982) *Phases of capitalist development*. Oxford University Press
- Monitor Company (1993) *Els avantatges competitius de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya
- Porter, E. M. (1990) *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press
- Posner, M. V. (1961) "International trade and technical change", *Oxford Economic Papers*, nº 13.
- Reich, R. B. (1991) *The work of nations*. London: Simon and Schuster
- Segura, J. (1992) *La industria española y la competitividad*. Madrid: Espasa-Calpe
- Segura, Duran, Toharia, Bentotila (1991) *Análisis de la contratación temporal en España*. Madrid: Ministerio de trabajo
- Vernon, R. (1966) "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*
- Vernon, R. (1979) "The product-cycle hypothesis", *Oxford Bulletin of Economics*, nº 41.
- Wells, L. (ed.) (1972) *The product life cycle and international trade*. Boston: Harvard Bussiness Schoo
- World Economic Forum (1993) *The world competitiveness report*. Lausanne: IMD

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 29-30.
Miscelánea.**

Canadá y el Tratado de Libre Comercio Norteamericano: entre la
globalización y la integración regional.
Caterina García Segura.

Canadá y el Tratado de Libre Comercio Norteamericano: entre la globalización y la integración regional

Caterina García Segura*

En 1991, dos años después de haber firmado el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (FTA), el Gobierno canadiense decidió participar en las negociaciones que conducirían a la firma del Tratado de Libre Comercio norteamericano (TLC) entre Estados Unidos, Canadá y México. Mientras que las negociaciones del FTA provocaron en Canadá grandes debates políticos a nivel nacional, las del TLC pasaron prácticamente inadvertidas. Ello no quiere decir que el TLC fuera considerado como un tema menor, pero sí que las grandes cuestiones habían sido planteadas y resueltas a raíz del FTA y que el TLC se veía como una extensión, en cierto modo inevitable, del primero.

El presente artículo tiene como objetivo analizar la posición canadiense en el TLC: las condiciones que condujeron a su firma, las expectativas y los temores que levanta. El análisis se hará desde una doble perspectiva. En primer lugar, desde la perspectiva del sistema internacional contemporáneo, se analizarán los procesos actuales de globalización e integración regional como determinantes del comportamiento y de las opciones canadienses. En segundo lugar, desde la perspectiva regional-continental y estatal, se estudiará el TLC en relación a los objetivos económicos y de política exterior de Canadá.

Este trabajo parte de la hipótesis que a pesar de tratarse de un acuerdo comercial, para el Gobierno canadiense el TLC ha sido una decisión tomada más en base a consideraciones políticas que a partir de consideraciones económicas y comerciales. La

*Profesora titular de Relaciones Internacionales, Universitat Pompeu Fabra

decisión no derivó de la realidad de los intercambios comerciales entre Canadá y México ni de las expectativas de mejorarlos a corto plazo. Para el Gobierno canadiense, el TLC es una plataforma para revitalizar y reorientar su industria de cara a alcanzar la competitividad internacional a partir del contexto continental (América del Norte). En este contexto ya se da de hecho una integración económica entre los Estados Unidos y Canadá y entre los Estados Unidos y México. En ambos casos, el rol hegemónico de los Estados Unidos en el proceso de integración es claro y determinante.

Si por una parte la opción política canadiense ha estado vinculada a la convicción del empuje de los procesos de integración regional a nivel mundial y de su pertinencia como instrumentos para afrontar los retos de la globalización, por otra parte, la opción canadiense respondía a la necesidad urgente de evitar que el FTA con los EEUU fuera desvirtuado por nuevos tratados bilaterales firmados entre éste y otros países de América. Se trataba de proteger los logros del FTA, es decir, de evitar que las garantías de acceso al mercado estadounidense perdieran su significado a causa de la conclusión de un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y México. También se perseguía impedir una desviación hacia México de las inversiones extranjeras que Canadá recibe. El Gobierno canadiense reaccionó ante el inicio de las negociaciones Bush-Salinas y ello le llevo a la firma del TLC. En este sentido, para Canadá el TLC fue el remedio posible a una situación no deseada (la negociación de un acuerdo comercial bilateral EEUU-México) y una garantía de cara a otras posibles iniciativas similares.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL:

GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL

El internacionalismo liberal que inspiró la articulación del orden internacional después de la Segunda Guerra Mundial, en el bloque occidental, reposaba sobre dos pilares básicos, la democracia y el liberalismo económico. A nivel económico y comercial las instituciones financieras internacionales del sistema de Bretton-Woods y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) fueron los instrumentos que velaron por la implantación y defensa de estos principios liberales. Basado en las teorías ricardianas, el GATT ha contribuido, desde 1947, a la liberalización de las relaciones económicas internacionales y a la multiplicación de los intercambios. Consecuencia directa de esta dinámica liberalizadora ha sido la creciente interdependencia¹ entre las unidades del sistema y la articulación del proceso de globalización económica². Este último se refiere a la nueva realidad económica contemporánea en la que emergen mercados globales,

de dimensión mundial, para productos estandarizados. Es un proceso basado en economías de escala a nivel de producción, comercialización y gestión y en una homogenización de productos a nivel de consumo. La globalización de mercados hace surgir la empresa global y significa el fin del mundo comercial multinacional y el fin de la empresa multinacional. La globalización, por una parte, aumenta el volumen de comercio mundial e influye sobre los patrones que rigen las relaciones comerciales internacionales. Por otra parte, incide en las relaciones políticas interestatales y en la naturaleza misma del comportamiento estatal. En el primero de estos niveles, origina cambios en las formas de competitividad entre los Estados y acentúa la asimetría del poder entre ellos. Como apunta Susan Strange, esta asimetría significa que los más poderosos son capaces de ejercer su autoridad en cuestiones globales³.

En el segundo nivel, la globalización provoca efectos distorsionadores en la lógica interna del funcionamiento estatal, más allá de la esfera económica. Existe una sociedad internacional y una economía mundial pero los Estados territoriales siguen reclamando una soberanía que, en la mayoría de los casos, no son capaces de ejercer como hicieran antaño. El Estado, tal como lo conocíamos, se está debilitando pero continúa siendo el primer interlocutor ante las autoridades supranacionales y subnacionales. En el contexto de la globalización el Estado se enfrenta a dos retos claves: en primer lugar deberá vigilar e intentar controlar las consecuencias sociales de la globalización económica (pérdida de puestos de trabajo en los sectores no competitivos internacionalmente, deslocalización de empresas, influencia sobre los estándares sociales -salarios, condiciones laborales, sanitarias- etc.); en segundo lugar, deberá encontrar mecanismos para asegurar el acceso democrático a las decisiones nacionales que forman parte de un proceso de decisión supranacional o que responde a una lógica global⁴.

A la lógica globalizadora se contraponen el proceso de integración regional. Ambos procesos coexisten y caracterizan la dinámica actual de las Relaciones Internacionales. Los diferentes procesos de integración regional obedecen a distintas circunstancias históricas, políticas y económicas pero comparten la necesidad de adaptarse a los retos que surgen del sistema internacional.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, debido a la coincidencia de factores estructurales positivos y voluntades políticas, la economía mundial vivió momentos de gran expansión. La situación hegemónica estadounidense y su compromiso -basado en sus necesidades políticas y económicas- con el resurgir de la economía liberal internacional coincidió con el hecho de que, por primera vez, los Estados de economía de libre mercado eran aliados políticos. En aquel contexto, la integración regional europea fue concebida como un apoyo a estos factores positivos.

A mediados de los ochenta, el contexto internacional era muy diferente: el sueño liberal empezó a desvanecerse a causa, entre otros factores, de una recesión importante en el crecimiento económico mundial, la crisis de liderazgo en el sistema (erosión de

la hegemonía de EEUU) y la proliferación y consolidación de diversas formas de proteccionismo económico. La interdependencia ya no sólo era vista como un elemento pacificador del sistema⁵ sino que empezaba a ser percibida como un reto. Progresivamente, se fueron incrementando las contradicciones entre las prioridades internas de los Estados y las normas y reglas de funcionamiento liberales del sistema internacional porque, al contrario de lo que ocurría en la postguerra inmediata, dejaron de existir unos objetivos comunes claramente identificados y compartidos.

Desde mediados de los ochenta, los proteccionismos y las relaciones bilaterales han ganado espacio al multilateralismo y a los principios liberales y la confianza liberal en el mercado ha dejado de ser relevante ante el creciente intervencionismo estatal. El sistema económico internacional contemporáneo contempla nuevos desarrollos: una creciente competición mercantilista, un aumento del proteccionismo sectorial y una tendencia a la regionalización⁶. Las reglas de origen, la protección a través de la imposición de contingentes, la discriminación contra países terceros, etc, son algunas de las tendencias que, desde una base regional, sustituyen las prácticas multilaterales defendidas por el GATT⁷.

Los fenómenos de integración regional, característicos del sistema internacional contemporáneo pueden ser definidos, en el plano económico, como fenómenos de concentración creciente de los intercambios internacionales sobre las tres regiones económicas del mundo (América del norte, Europa y Pacífico asiático) y, en el plano político, como la propensión de los Estados a querer desarrollar formas de cooperación y fortalecer los vínculos económicos entre ellos sobre una base regional en lugar de multilateral⁸. La integración regional es un mecanismo para abordar los retos de la globalización a través de la utilización racional de los recursos y de la obtención de la mejor relación coste-beneficio. Los Estados persiguen unos objetivos comunes o intentan alcanzar la competitividad internacional de sus empresas a través de la creación de áreas de libre comercio, uniones aduaneras o acuerdos sectoriales de ámbito regional.

El proceso de regionalización puede ser entendido como complementario o como contrapuesto a la globalización. Las interpretaciones políticas, como veremos al analizar el caso del TLC, dependerán de la participación o no, por parte de quienes la formulan, en un proceso de integración regional determinado y de la estimación de las consecuencias económicas de esa integración para los países terceros. Podemos avanzar que, inicialmente, toda integración regional es definida, por aquéllos que participan en ella, como una medida de liberalización comercial en la vía de la globalización y es percibida, por quienes la contemplan desde el exterior, como una amenaza proteccionista al liberalismo.

El TLC es fruto de su tiempo y, como tal, se enmarca en la realidad de un sistema internacional en el que persisten los principios del internacionalismo liberal enfrentados a las nuevas dinámicas neo-proteccionistas que, desde mediados de los ochenta, caracterizan y determinan las relaciones económicas internacionales. Esta tensión entre fuerzas centrípetas y centrífugas, integradoras y fragmentadoras, explica las diferentes interpretaciones, en

el seno del Estado canadiense, sobre el la significación del TLC. Mientras que unos se oponen a él porque consideran que es un freno proteccionista al liberalismo, otros se oponen porque lo perciben como un límite a la soberanía canadiense que impide la adopción de medidas proteccionistas consideradas necesarias en el marco de la globalización.

EL CONTEXTO CONTINENTAL Y ESTATAL: EL REGIONALISMO ESTRATÉGICO

La posición canadiense sobre el TLC ha sido elaborada y formulada en función de los retos procedentes del sistema internacional y en función de los condicionantes continentales. Como acabamos de ver, la dinámica del sistema internacional se caracteriza por la tensión entre globalización y regionalización. A continuación analizaremos como el espacio continental, en el que se da de hecho una integración económica canado-estadounidense y mexicano-estadounidense, determina la opción de Canadá. Con la vista puesta en el proceso de globalización a nivel mundial y con la conciencia de la existencia de otros procesos de integración regional, la dinámica del espacio continental norteamericano contribuirá a apoyar la elección de la liberalización trilateral como paso intermedio hacia el objetivo último que es la competitividad en una economía global.

La cuarta opción de la política exterior canadiense: la diversificación a través del continentalismo

El TLC vuelve a plantear un tema que históricamente ha sido una de las cuestiones claves de la política exterior canadiense: sus relaciones con los EEUU. La inserción activa de Canadá en el sistema internacional es relativamente reciente ya que, debido a su situación colonial, la representación de sus intereses exteriores quedó en manos de la corona británica hasta bien entrado el siglo. En 1931 (Estatuto de Westminster) Canadá obtuvo la autorización de abolir las leyes imperiales que limitasen su poder legislativo (interno y externo) pero, a pesar de gozar de la capacidad de actuación exterior, siguió muy concentrado en las preocupaciones internas en conexión con la consolidación nacional del Estado. En 1953 obtuvo el reconocimiento legal de una situación de hecho, su independencia.

Desde 1945, las relaciones privilegiadas con EEUU se convirtieron en la característica más destacable de la política exterior canadiense. A pesar de sus vínculos con el imperio británico, las estrechas relaciones con los Estados Unidos ya eran evidentes desde los

inicios de la Confederación. El cambio en la estructura del poder del sistema internacional después de la Segunda Guerra Mundial (Pax americana versus Pax británica) no hizo sino acentuarlas⁹.

En la primera etapa de la postguerra, Canadá demostró su voluntad de abandonar el aislamiento tradicional y la timidez de sus relaciones exteriores abocándose a su internacionalización. En resumen, puede esquematizarse su actuación internacional (1945-1970) en tres líneas básicas: participación en la construcción de las nuevas instituciones internacionales; integración plena en el sistema occidental, en el marco de las relaciones este/oeste), y apuesta por la opción continental, a nivel regional, estrechando todavía más sus vínculos, políticos y económicos, con el poderoso vecino del sur.

A partir de los años setenta, Canadá, manteniendo su alineación política con los Estados Unidos y el bloque occidental, inició una política de diversificación a nivel económico-comercial. Era la llamada “tercera opción” de la política exterior canadiense¹⁰. Su objetivo fundamental era reducir la vulnerabilidad (económica, política, cultural) canadiense atribuida a unas relaciones demasiado exclusivas con los Estados Unidos. Canadá optaba por mundializar su política exterior ante el temor de ser asimilada por los Estados Unidos. A pesar del enunciado plural, los intentos por materializar la diversificación incidieron básicamente en el ámbito económico y, geográficamente, se concentró en las relaciones con la Europa comunitaria y Japón. Los resultados de estos intentos, a nivel comercial y a nivel industrial, fueron muy modestos con respecto a los intercambios Canadá-Europa. En lo que concierne a Japón, este país se convirtió, desde 1976 en el tercer socio comercial de Canadá. A pesar del aumento progresivo de las exportaciones a Japón, Canadá no ha conseguido alcanzar el objetivo principal, penetrar en el mercado industrial japonés, y se limita a exportar materias primas y sus derivados.

A partir de los años ochenta la política exterior canadiense definió su “cuarta opción” consistente en aceptar la compatibilidad de la diversificación (tercera opción) con el continentalismo (segunda opción). La realidad de las intensas relaciones con EEUU y la ausencia de éxitos deslumbrantes en sus contactos extra continentales llevó a Canadá a matizar, sin renunciar a ellas, sus expectativas de diversificación. El continentalismo empezó a ser visto, en un contexto internacional dominado por las relaciones de interdependencia, como un trampolín para la diversificación. El salto al espacio internacional vendría facilitado por una capacidad y una competitividad adquiridas y afianzadas en el espacio regional. El continentalismo implícito en la cuarta opción suponía una apuesta por una mayor integración regional. El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos fue la pieza clave de ese continentalismo renovado. La sociedad canadiense se dividió ante esta apuesta. Mientras que para algunos sectores el FTA representaba la única opción real ya que era el reconocimiento de una situación de facto y debería contribuir a la verdadera apertura hacia la diversificación, para otros significaba la hipoteca definitiva del particularismo canadiense y su absorción por parte de los Estados Unidos.

Canadá y el TLC: ¿una opción estratégica o una opción defensiva?

Con anterioridad a la firma del FTA, la compenetración e interacción económica y política canado-estadounidense ya era incuestionable. Así, en el espacio canado-estadounidense el proceso de integración obedece a una organización específica de los mercados que funciona prácticamente al margen de las decisiones gubernamentales y, debido a las relaciones asimétricas que en él se dan, este proceso conduce a la formación de un espacio económico articulado alrededor del centro de gravedad estadounidense. En un contexto en el que las tendencias que habían determinado la cuarta opción siguen pronunciándose¹¹, el TLC es visto por el Gobierno canadiense como una necesidad imperiosa más que como una opción. El continentalismo actual, extensión directa del asumido en los ochenta, no tiene exclusivamente motivaciones económicas sino que se encuentra indisociablemente vinculado al debate general sobre las políticas públicas. El *impasse* en las negociaciones comerciales multilaterales también influyó en la opción canadiense de política comercial¹². La postura gubernamental quedó definida en el informe de la Comisión Macdonald (1985) que proponía abandonar el marco estatista y providencialista a favor de las leyes del mercado, pasar del modelo de Estado providencia al modelo de Estado competitivo. Alineado con esta concepción, el acuerdo de libre cambio era presentado como una vía intermedia entre la dureza de las leyes del mercado y el proteccionismo de un Estado providencial que permitiría una adaptación sin traumas de la economía canadiense a los retos de la economía internacional. Una mayor integración con los Estados Unidos reduciría la vulnerabilidad canadiense al garantizarle el acceso al mercado estadounidense. El FTA, y el TLC como su extensión, han sido la concreción coherente de estas reflexiones.

Por otra parte, tal como afirman Deblock y Brunelle¹³, el TLC se inscribe dentro de una lógica más amplia de consolidación de espacios económicos rivales sobre la escena internacional. El TLC debe entenderse en relación a la Unión Europea y al espacio económico del Asia-Pacífico. Aunque los tres espacios se basan en relaciones de integración muy diferentes entre sí, están determinados por la misma dinámica y se afectan mutuamente. En este sentido puede hablarse de un regionalismo de tipo estratégico, definido por estos autores como una forma de política económica internacional que, apoyándose en el regionalismo económico, intenta establecer una relación de fuerza y desarrollar ventajas competitivas sobre los mercados internacionales, en favor del grupo de países vinculados por el acuerdo económico. El modelo de regionalismo estratégico correspondería a los llamados regionalismos de segunda generación, propios de un sistema internacional de economía global, frente a los de primera generación, claramente condicionados por la situación política (Guerra Fría) y económica (urgencia de la reconstrucción) de los años inmediatos al fin de la Segunda Guerra Mundial¹⁴. Éstos se inscribían en un proyecto político más amplio y perseguían el progreso económico interno y un mayor margen de maniobra internacional: hacer frente a las limitaciones

impuestas por el orden multilateral. Sin embargo, los de segunda generación, animados por preocupaciones estratégicas, no se enmarcan en ningún proyecto político más allá del acuerdo comercial, persiguen la creación de espacios de libre cambio y están orientados hacia el exterior¹⁵. El objetivo del regionalismo estratégico no es la fragmentación de la economía mundial sino la creación de las condiciones que permitan a los países participantes responder mejor a las exigencias del proceso de globalización. Es decir, alcanzar la competitividad internacional a través de la integración regional. Desde esta perspectiva, aunque el TLC sea una opción estratégica para sus tres miembros, debido a su situación hegemónica continental y a su erosionada hegemonía internacional, esta vertiente es especialmente atractiva para los Estados Unidos¹⁶.

Además de la vertiente estratégica, el TLC tiene otra dimensión, clave para entender la posición canadiense, que podemos denominar defensiva. Al contrario de lo que ocurría en el caso de las economías canadiense y estadounidense, las economías canadiense y mexicana no estaban integradas, ni tan siquiera existían intercambios significativos entre ambas. Tampoco políticamente Canadá y México han tenido una relación mínimamente similar a la de solidaridad atlántica que sí ha existido, desde 1945, entre Canadá y los Estados Unidos. ¿Por qué Canadá se interesó en participar en unas negociaciones a las que no había sido invitada y que deberían concluir en un acuerdo que, al menos a corto o medio plazo, no se traduciría en un gran aumento de los flujos comerciales entre Canadá y México? Precisamente, para proteger el FTA y defender los objetivos del regionalismo estratégico que aquél materializaba. Canadá no había previsto que los Estados Unidos pudieran seguir una política comercial preferencial bilateral, parecida a la que les vinculaba con Canadá, con otros países. Así, cuando, a iniciativa de México, los Estados Unidos entraron en conversaciones sobre el libre comercio con este país, Canadá vio amenazada su situación y debió reaccionar defensivamente. Canadá temió que el acuerdo con México vaciara de contenido los logros del FTA y que perdiera acceso al mercado estadounidense y se redujera la recepción de inversiones directas. Por ello, como veremos a continuación, el Gobierno canadiense defendió su participación en un proyecto que no hubiera iniciado de motu propio y del que, en términos de beneficios económicos, no tenía excesivas garantías. Con el TLC Canadá pretendía ponerse a salvo no sólo de la bilateralización preferencial de la relación Estados Unidos-México sino de cualquier otro intento similar a nivel del hemisferio. Creemos que no es exagerado afirmar que, para Canadá, el primer motivo de su incorporación en las conversaciones mexicano-estadounidenses fue la contención de los perjuicios que pudiera causarle el resultado de éstas.

Por lo tanto, se podría admitir que, para Canadá, el TLC es una opción estratégica respecto a la dinámicas de la globalización y de la regionalización económica del sistema internacional y una opción defensiva respecto a una posible bilateralización de las relaciones económicas del principal socio canadiense, los Estados Unidos.

EL DEBATE CANADIENSE SOBRE EL TLC: EL MODELO DE ESTADO Y DE POLÍTICA COMERCIAL

Una vez presentadas las vinculaciones del TLC con las exigencias del sistema internacional y del subsistema continental, vamos a analizar su relación con los determinantes de orden interno.

El debate librado en Canadá a raíz del TLC va más allá de los términos concretos del mismo. Aunque como tal empezó con el inicio de las negociaciones trilaterales y concluyó con la aprobación y ratificación del TLC, las cuestiones de fondo son cuestiones abiertas sobre el modelo de Estado y sobre la política económica y comercial.

A efectos del presente estudio hemos optado por presentar separadamente los términos políticos y los económicos del debate si bien se trata de una división meramente funcional pues en la realidad se hallan estrechamente imbricados. También hemos optado por un análisis de las opciones sobre esas grandes cuestiones, algunas de ellas anteriores al TLC, y que siguen sin ser objeto de un consenso a nivel del Estado canadiense, dejando al margen las cuestiones puntuales referidas a productos y/o sectores determinados.

En la escena política canadiense, a raíz del TLC, se ha operado una polarización respecto al modelo de Estado. En general, podemos afirmar que las posiciones favorables al TLC defendían y defienden un modelo de Estado competitivo¹⁷, mientras que las posturas contrarias¹⁸ reivindican un modelo de Estado del bienestar. En cuanto a las relaciones económicas y comerciales, ambas posturas coinciden en el modelo ideal: la liberalización de los intercambios a nivel multilateral conforme al espíritu del GATT. Las divergencias surgen en la definición de las vías y en el establecimiento de las etapas para llegar a ese fin último. Los defensores del TLC lo consideran como un mecanismo para materializar la liberalización y lo interpretan no sólo como compatible con el GATT sino como una contribución importante a la consecución de los objetivos de éste. Los detractores se dividen entre aquéllos que creen que el TLC entorpece la liberalización multilateral y estiman que su lógica es la de la edificación de bloques comerciales que se convierten en fortalezas inexpugnables para los productos de países terceros y quienes consideran que, dada la coyuntura interna e internacional de la economía canadiense, el TLC es inoportuno pues impide al Estado la adopción de medidas proteccionistas que le permitan evitar los efectos, demasiado costosos, de la liberalización.

Los criterios políticos: un modelo de Estado en cuestión

En torno a los criterios políticos, esgrimidos a favor y en contra del TLC, es preciso distinguir entre la discusión sobre el modelo de Estado que implica la aceptación de un tratado de este tipo, como tema general, y las consecuencias puntuales que derivan de los términos concretos del TLC.

Respecto a la primera de ellas, al haber sido abordados los argumentos utilizados por quienes la defienden a propósito del análisis de las opciones de la política exterior canadiense, sólo insistiremos en la idea de que el TLC es concebido como una necesidad imperiosa para alcanzar la competitividad necesaria en el contexto actual de globalización. Aceptarlo implica asumir los riesgos que representa y el coste de la racionalización del aparato productivo a la que la aplicación del TLC obligará. El marco requerido es el proporcionado por un Estado competitivo que actúe como catalizador del desarrollo, no como su motor, un Estado que contribuya a la creación de las condiciones óptimas para el crecimiento económico sin ocupar el espacio que corresponde a la sociedad civil y a la iniciativa privada. Utilizando una expresión periodística canadiense, es la opción del *Estado Asterix*, presencia cerebral, frente al *Estado Obelix*, presencia muscular¹⁹.

Lo que para unos es el Estado competitivo, con connotaciones positivas, para otros es el “Estado post-nacional”²⁰, con connotaciones negativas. Éste último estaría caracterizado por la pérdida de identidad nacional en un mundo en el que han desaparecido las fronteras tradicionales. El “Estado post-nacional” ve reducida sustancialmente su habilidad para controlar la economía nacional. El bienestar del país estaría determinado externamente por las exportaciones y por su pertenencia a un bloque comercial. Contrarias a esta pérdida de control, las posturas partidarias de un Estado más intervencionista o proteccionista se basan en criterios de carácter social y se alejan de los análisis de base exclusivamente económica. El bienestar social es entendido como un derecho prioritario a garantizar por parte del Estado que es incompatible con la apertura de mercados, la reducción del déficit público y la búsqueda de competitividad internacional al precio que sea. Este argumento interpreta el TLC como una contribución al fortalecimiento de la ideología neo-conservadora y como un instrumento de creación de un bloque comercial que, al ser conceptualmente proteccionista, mina toda esperanza de revitalización de cualquier forma de internacionalismo.

Entrando en aquellas cuestiones políticas más puntuales sobre las que el TLC ha suscitado debate y discusión en Canadá, señalaremos cinco temas que están estrechamente vinculados entre si. En primer lugar, el TLC ha revitalizado el siempre recurrente tema de la fragilidad del federalismo canadiense. En segundo lugar, ha puesto sobre la mesa el también eterno debate sobre la pérdida de identidad canadiense ante la agresividad de la asimilación estadounidense (política, económica y cultural). En tercer lugar, ha abierto una polémica sobre su repercusión en los standards sociales, laborales y medioambientales canadienses. En cuarto lugar, ha puesto de relieve la desconfianza en su proclamada contribución a la consolidación democrática y al respeto de los Derechos Humanos en México. Y en quinto lugar, ha planteado dudas sobre la compatibilidad entre los argumentos políticos a favor de la solidaridad con los países en vías de desarrollo y las posturas proteccionistas cuando entran en peligro los puestos de trabajo canadienses.

Con respecto al funcionamiento del federalismo canadiense, el TLC puede afectar a distintos aspectos de la relación federal-provincial. Dada la existencia de importantes barreras comerciales interprovinciales, el TLC puede dar lugar a la paradójica situación en la que, por ejemplo, las empresas de uno de los otros dos Estados miembros reciban un trato más favorable que las de otra provincia canadiense²¹. Aunque se dio un nuevo impulso a los trabajos de coordinación de las políticas comerciales provinciales y se continuaron los intentos de liberalización del comercio interprovincial, todavía no se han desmantelado todas las trabas comerciales interprovinciales.

Otra cuestión importante es la de la participación provincial en la negociación y en la aplicación del tratado. El Gobierno federal tiene la autoridad exclusiva en la celebración y conclusión de tratados, pero no el poder de aplicación en áreas de jurisdicción exclusiva de las provincias. Para prevenir problemas posteriores, se llevaron a cabo numerosas consultas, formales e informales, con las provincias, dado que el TLC aborda temas que, en el ordenamiento jurídico canadiense, quedan bajo la jurisdicción provincial. Cuando un tratado afecta a disposiciones del derecho interno, el Parlamento federal debe aprobarlo a través de una ley de aplicación que haga compatible el derecho interno con el tratado. Este fue el caso del TLC y Ontario que amenazó con cuestionar ante los tribunales la constitucionalidad de dicha ley sin llegar a materializar su amenaza²².

Siguiendo con las relaciones federal-provinciales, algunas provincias acusan al tratado de ocasionar una transferencia de poderes provinciales al federal y de haber actuado con secretismo en las cuestiones relativas al medio ambiente. Se estima que el hecho de que no esté claro que el Gobierno federal tenga poder para forzar a las provincias a observar las normas del TLC que afecten a áreas de su jurisdicción será un foco de inestabilidad para el sistema federal canadiense, porque aunque el tratado no vincula ni a los Estados federados ni a las provincias, los Gobiernos federales se comprometen a hacérselo respetar.

En último lugar, las provincias han manifestado su desacuerdo con el mecanismo de solución de disputas establecido por el TLC, considerado, por sus partidarios, como uno de los mayores logros del tratado para hacer frente a las medidas unilaterales aplicadas hasta entonces por los Estados Unidos. Desde la perspectiva provincial es insatisfactorio ya que las provincias no pueden aplicarlo directamente y deben confiar en el Gobierno federal para la resolución de disputas en temas que están bajo su jurisdicción²³.

Enlazando con las claves del debate político tradicional, los detractores del TLC lo acusan de contribuir a la erosión de la soberanía y de diluir la identidad canadiense. El TLC es interpretado no como un tratado internacional sino como una constitución económica para Norteamérica que limita las opciones políticas de los países miembros. El origen del malestar proviene de la percepción de que esta limitación no tiene las mismas consecuencias para los tres miembros puesto que los Estados Unidos negociaron desde una posición hegemónica.

Es cierto que la integración regional disminuye la capacidad de influencia de los Gobiernos centrales sobre su economía. Sin embargo, esta pérdida relativa de autonomía estatal, consecuencia de la integración regional norteamericana, ya se daba al margen del FTA y del TLC. Así pues no puede afirmarse que el TLC inaugure esta tendencia característica de las relaciones canado-estadounidenses.

Por otra parte, el TLC ha avivado el fuego de los sentimientos nacionalistas canadienses, entendidos como voluntad de preservar la identidad canadiense frente a la estadounidense. Aunque podría ser discutido si el TLC contribuye o no a esa absorción de identidad, la cuestión tiene entidad propia independientemente del TLC: podrían llegar a plantearse temas de mayor calado, como la definición y existencia de una identidad canadiense o la difícil coexistencia de las distintas identidades nacionales (quebequense, autóctonas, anglo-canadiense) en el seno del Estado canadiense.

Los tres temas restantes, quizás los más controvertidos, han sido generados propiamente por el TLC en comparación a los dos anteriores que ya habían sido planteados por el FTA y están estrechamente vinculados a la introducción de un tercer elemento en el binomio canado-estadounidense: México.

En primer lugar, la integración de un Estado como México, con un grado de desarrollo económico y social diferente, siempre implica una amenaza a cierta categoría de puestos de trabajo canadienses. Los sindicatos canadienses temen también que el mantenimiento de su capacidad competitiva frente a México deba pasar por una reducción de las condiciones de protección social o de lo contrario haya una deslocalización de las empresas estadounidenses instaladas en Canadá a favor de México. Aunque estos riesgos existan de forma potencial, México no es el único país del mundo con un determinado nivel de desarrollo económico y una mano de obra barata. Dicho de otra forma, el mismo desafío, sin formar parte de su zona de libre comercio, lo suponen, por ejemplo, los países del Sudeste asiático.

En segundo lugar, se ha intentado vincular el TLC a la consolidación de la democracia mexicana. Este argumento defiende que el crecimiento económico que México obtendría a través del TLC conduciría a su estabilidad democrática. Sin embargo los detractores del TLC argumentan que los niveles de igualdad son más importantes para la calidad democrática de un país que los altos índices de crecimiento económico. Desde estas posiciones políticas contrarias al TLC se sostiene que el desarrollo sostenible y equitativo, más que el mero crecimiento económico requiere una intervención estatal. La contribución del TLC a la democracia debería pasar por la construcción de una dimensión social internacional que, de momento, éste no contempla. Por otra parte, se teme que incluso sea contrario a los derechos laborales y democráticos mexicanos porque el atractivo básico de la economía mexicana para el capital extranjero son los salarios bajos y la posibilidad de poder producir en México con menos consideraciones que las que se tienen en el país de origen en ámbitos tales como el de los derechos laborales, las

condiciones sanitarias o la protección medioambiental. Aquí, sin entrar en la discusión sobre la contribución o no del TLC al deterioro de las condiciones laborales mexicanas, cabría recordar que fue México quien solicitó a los Estados Unidos el inicio de negociaciones y que el acuerdo se hubiera firmado igualmente sin la participación canadiense. De permanecer al margen, Canadá no hubiera evitado este dumping social. Al participar en el tratado, conquista la posibilidad de ejercer un cierto control.

En último lugar, la participación de México en la lógica de la integración regional norteamericana plantea determinadas cuestiones desde la perspectiva norte/sur. Si se considera que el TLC contribuirá al desarrollo económico de México, negárselo en base a consideraciones de política interna (en concreto, la protección a ultranza de los puestos de trabajo poco competitivos) no sería coherente con la política canadiense de cooperación al desarrollo.

Otra cuestión colateral, abordada desde un punto de vista más egoísta, apunta a los efectos positivos que la mejora económica mexicana, que se espera acompañe al TLC, podría tener sobre el problema de los refugiados y el del tráfico de drogas (aunque éstos afectan más a los Estados Unidos que a Canadá). En la misma lógica, el crecimiento económico de México permitiría reducir el flujo de ayuda al desarrollo con destino a México.

Como puede deducirse de la exposición de las diferentes interpretaciones, unos y otros razonamientos, extrapolados al calor de la contienda política y convertidos en argumentos electoralistas, olvidan u ocultan algunos aspectos y ofrecen una visión sesgada que poco coincide con la realidad en su conjunto. Porque, ni los efectos negativos podrán evitarse en su totalidad, ni los derechos sociales podrán ser garantizados por un Estado no competitivo a nivel internacional. La opción real, el verdadero papel del Estado, estriba en la elaboración de políticas industriales adecuadas que permitan una reorientación de aquellos sectores amenazados hacia otros de mayor valor añadido. Por otra parte, sin negar un cierto margen de maniobra del Estado canadiense, hay que recordar el peso de los condicionantes internacionales y continentales para asumir que las limitaciones de orden estructural -muchas de ellas atribuidas injustamente al TLC- no se hubieran salvado por no participar en el área de libre comercio de Norteamérica.

Los criterios económicos: evaluaciones a la luz de los resultados del FTA

Como bien hemos visto, detrás del debate sobre el TLC se oculta un debate más profundo sobre el modelo de Estado y de política económica y comercial. Las relaciones comerciales existentes con México o las expectativas de mejorarlas no justificaban suficientemente la participación de Canadá en el TLC. Para Canadá era más importante no quedar al margen de un acuerdo Estados Unidos-México y el establecimiento de reglas comerciales comunes que la mera reducción de aranceles.

Los argumentos más estrictamente económicos, a favor o en contra, son formulados en base a las evaluaciones de los resultados del FTA o a modelos prospectivos. No existe unanimidad, ni tan siquiera un consenso aproximado, sobre el impacto de la aplicación

del FTA. Sus defensores niegan cualquier conexión entre él y los resultados negativos de la economía canadiense en los últimos años. Por el contrario no dudan en relacionarlo con cualquier aumento del volumen de exportación. Respecto a uno de los temas más polémicos, no creen que los trabajadores canadienses deban alarmarse ante la competencia de una mano de obra mexicana más barata porque su nivel de cualificación no es comparable. El razonamiento inverso es utilizado por aquéllos que se le oponen²⁴: poco efecto real de la reducción arancelaria, efecto directo de los bajos costes mexicanos sobre el paro canadiense, etc.

Sin pretender entrar en un terreno en el que los economistas no logran ponerse de acuerdo, sí que podemos señalar que las cifras demuestran que, desde 1989, Canadá ha experimentado la mayor pérdida de puestos de trabajo desde la recesión de 1930²⁵. Las cifras, sin embargo, no ayudan a establecer los vínculos de causa-efecto. Para algunos la relación es directa mientras que para otros responde a una reestructuración natural de los sectores poco productivos de la economía canadiense en función de los imperativos sectoriales del sistema internacional, más que en función de los del subsistema regional.

Por otra parte, desde la aplicación del FTA, las exportaciones canadienses a los Estados Unidos han aumentado un 6%. No obstante parece ser que el efecto de la reducción de aranceles es mínimo porque, con anterioridad a los tratados de libre comercio, el 88% de las exportaciones canadienses a los Estados Unidos no tenían un arancel de más del 5% (a excepción de algunos sectores muy protegidos). En el terreno de las barreras no arancelarias, que sí requería una mayor liberalización, apenas ha habido cambios.

Detrás de cada una de las diferentes evaluaciones e interpretaciones de las cifras se oculta un modelo de política comercial correspondiente a un modelo de Estado. Existe coincidencia en la necesidad de una reestructuración sectorial de la economía canadiense. Existen discrepancias sobre quien debe dirigirla (¿el Estado?, ¿el mercado?) y cual debe ser el marco de referencia (¿el multilateral?, ¿el trilateral?).

El Gobierno federal al negociar el TLC optó por un modelo de Estado competitivo sin renunciar, teóricamente, a los niveles de protección social y laboral edificados a lo largo de tantos años, pero sin intervenir directamente en su mantenimiento. La trilateralización de la liberalización no significaba, siempre teóricamente, la pérdida de vista del horizonte multilateral, pero quedaba abierta la posibilidad de utilizarlo como mecanismo de presión política ante el avance dificultoso de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Los sectores contrarios, a pesar de lo afirmado por los negociadores y por sus apoyos, siguen considerándolo como un instrumento que, en nombre de la racionalización productiva, prioriza los intereses de las empresas transnacionales por encima del de los ciudadanos y la esfera privada ante la pública, con todas sus consecuencias.

Para terminar quisieramos insistir en la oportunidad de utilizar la perspectiva histórica para relativizar lo que en ocasiones es presentado como un giro radical en las relaciones Canadá-EEUU-México. En este sentido, el TLC más que reorientar políticas, contribuye

a la consolidación de las preexistentes. ¿Era necesaria esa consolidación a través de un tratado de libre comercio? Si se valora la función política del regionalismo estratégico, la respuesta es sí, especialmente para los Estados Unidos. Si se considera la función defensiva la respuesta también es sí, especialmente para Canadá y México.

Después de este análisis sobre el TLC desde una perspectiva canadiense, podemos afirmar que, bajo la forma de un tratado comercial, se plantearon públicamente cuestiones de fondo sobre el modelo de Estado y de política económico-comercial. La opción implícita en el TLC asume las tendencias básicas del sistema internacional contemporáneo: la combinación de los fenómenos de regionalización y globalización. La integración regional es un mecanismo de adecuación a los retos de globalización. No se abandona la liberalización multilateral (marco GATT) pero se aprovechan las ventajas de una primera liberalización trilateral. Al mismo tiempo, Canadá lo utiliza para evitar las políticas bilaterales de su principal socio comercial, EEUUnidos, y para intentar controlar sus medidas de agresión unilateral.

Para Canadá el mejor marco de negociaciones comerciales sigue siendo el GATT puesto que le permite beneficiarse de las liberalizaciones estadounidenses fruto de negociaciones entre Estados Unidos y otros Estados más influyentes que Canadá. En orden de preferencia, le sigue el FTA que le garantizaba un acceso a su mercado prioritario, el estadounidense, y que estableció un mecanismo de solución de controversias, el primero, en un contexto en que las medidas de retorsión unilaterales aplicadas por los Estados Unidos eran muy perjudiciales para las exportaciones canadienses. Finalmente, el TLC, concebido como mal menor frente a la decisión estadounidense de aceptar otras relaciones bilaterales preferenciales, ocupa el tercer lugar.

Los resultados de su aplicación a corto plazo no se esperan espectaculares. Pero a medio y largo plazo deberían traducirse en una mayor competitividad internacional debida a la racionalización de la producción. Seguramente el TLC exigirá sacrificios dolorosos en determinados sectores productivos, pero todo parece apuntar que también hubieran sido necesarios sin él.

La cuestión abierta, desde la perspectiva del sistema internacional, es si producirá una desviación negativa de los flujos comerciales de países terceros, es decir, si realmente será una primera etapa de un proceso de liberalización con objetivos de multilateralización o si se convertirá en una fortaleza norteamericana respecto a los no miembros. No sólo está en juego el crecimiento de la economía canadiense sino el cariz -¿conflictivo o cooperativo?- que dominará las relaciones comerciales entre los tres vértices del triángulo económico (Unión Europea, América del Norte y Japón/Sudeste asiático) y el modelo global de relaciones económicas internacionales. Si los resultados del FTA todavía son inciertos, el breve tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del TLC no permite

esperar una respuesta clara. Hay que esperar, a favor de una actitud más esperanzadora, la influencia favorable de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT y de la creación de la Organización Mundial del Comercio.

Para terminar quisieramos recoger la respuesta que ofreció el Presidente de la *Canadian Association of Manufacturers*, Van Houten, -ardiente defensor del TLC-, a la pregunta de si el TLC representaba una oportunidad o una amenaza para la economía candiense. Creemos que la respuesta, al igual que la pregunta, es oportuna referida al modelo multilateral que representa el GATT: "To be frank, it is both".

Referencias Bibliográficas

- Ages, B. et al. (1992), *Which way for the Americas: analysis of NATA proposals and the impact on Canada*, Ottawa Canadian Center for Policy Alternatives (CCPA).
- Belous, R. & Hartley, R. S. (Eds) (1990), *The Growth of Regional Trading Blocs in the Global Economy* Washington D.C., National Planning Association.
- Brunelle, D. & Deblock, C., (1991), *Canada and continentalism: an Analysis of the New Parameters of Integration*, Montreal, UQAM, Cahier de recherche 91-2, gener.
- Cameron, D. & Watkins, M. (1993), *Canada Under Free Trade*, Toronto, James Lorimer & Co. Ltd. Publish
- Campbell, B. (with Jackson, A.) (1993), *Free Trade: destroyer of jobs. An examination of canadian job loss under the FTA and the TLC*, Ottawa, (CCPA) for Policy Alternatives.
- Campbell, B. (1992), *Canada under free trade. Three years into the free trade area*, Ottawa, (CCPA).
- Chaitoo, R. & Smith, M.G. (1993), "Trade-Environment Issues and the TLC", *Bulletin de la société de Droit International Économique*, otoño, vol.6, nº2, pp.3-5.
- Chapman, A. (1993), *L'accord de libre-échange nord-américain: justifications et enjeux*. Ottawa, *Servi de Recherche*. Bibliothèque du Parlement. Division de l'économie. Enero.
- Deblock, C. & Brunelle, D. (1993), "Une intégration régionale stratégique: le cas nordaméricain", *Revu Études Internationales*, vol.XXIV, nº3, sep., pp.595-629.
- Deblock, C. & Éthier, D. (Drs.) (1992), *Mondialisation et régionalisation. La coopération économique internationale est-elle encore possible?*, Quebec, PUQ.
- Donneur, A.P. & Soldatos, P. (1993), *Le Canada à l'ère de l'après-guerre froide et des blocs régionaux Une politique étrangère de transition*, Noth York, Cactus Press.
- Dupras, D. (1993), *L'Accord de libre-échange nord-américain: mise en oeuvre et participation des provinc* Ottawa, Service de Recherche. Bibliothèque du Parlement. Division du droit et du gouvernement. Enero.
- Fry, E.H. (1992). "The TLC: U.S. and Canadian Perspectives", en McKinney J. & Sharpless, M.R. (1992), pp. 17-31.
- Globerman, S. & Walker, M. (EDs) (1992), *Assessing TLC. A Trinational Analysis*, Vancouver, Tre Frase Institute.

- Greenwald, J.A. (1993), "Dispute Settlement in a North American Free Trade Agreement", *Annals of the American Association of Political and Social Sciences*, 526, marzo, pp.172-182.
- Grispun, R. (1991), *North America Free Trade Area: A Critical Economic Perspective*, Ottawa, CCPA, sep.
- Lal, D. (1993), "Trade Blocs and Multilateral Free Trade", *Journal of Common Market Studies*, vol.31, nº3, sep. pp.349-361.
- Lemco, J. & Robson, W.B.P. (Eds.) (1993), *Ties Beyond Trade. Labor and Environmental Issues under the TLC*, Toronto & Washington, CD Howe Institute, National Planning Association.
- Mace, G., Bélanger, L. & Thérien, J-PH. (1993), "Regionalism in the Americas and the Hierarchy of Power", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol.35, nº32, verano, pp.115-157.
- McKinney, J. & Sharpless, M.R. (1992), *Implication of a TLC region: multidisciplinary perspectives*, Ottawa/Waco, Carleton University Press/Baylor University.
- Preeg, Ernest H. (1993), "The Compatibility of Regional Economic Blocs and the GATT", *Annals of the American Association of Political and Social Sciences*, nº526, marzo, pp.163-171.
- Randall, S.J., Konrand, H. & Silverman, S. (1992), *North America without borders?*, Calgary, University of Calgary Press.
- Reynolds, C.W., Waverman, L. & Bueno, G. (Eds.)(1991), *The Dynamics of North America Trade and Investment. Canada, Mexico and the United States*, Stanford, Stanford University Press.
- Riggs, A.R. & Velk, T. (Eds.) (1993), *Beyond TLC. An economical, political and sociological perpspecti* Vancouver, The Fraser Institute.
- Robinson, I. (1993), *TLC as if democracy mattered: what's wrong with TLC and what are the alternatives?*, Ottawa, CCPA.
- Shwanen, D. (1992), *Were the Optimists Wrong on Free Trade? A Canadian Perspective*, Ottawa, CD Howe Institute, Commentary (Trade Policy), nº37, oct.
- (1993) *A Growing Success: Canada's Performance under Free Trade*, Ottawa, CD Howe Institute. Commentary (Trade Policy) nº52, sep.
- (1994), *One Market, Many Opportunities: the Last Stage in Removing Obstacles to Interprovincial Trade*, Ottawa, CD Howe Institute. Commentary (Trade Policy) nº60, marzo.
- Shrybman, S., Scott, S. (1991), *Paying the Price. How Free Trade is hurting the environment, regional development, canadian and mexican workers*, Ottawa, CCPA.
- Smith, M.G. (1993), *Strategic Links: Closing the Uruguay Round and Renegotiating the TLC*, Ottawa, C.D. Howe Institute, Commentary (The TLC Papers), nº55, dic.
- Steinberg, R.H. (1993), "Antidotes to Regionalism: Response to Trade Diversion Effects of the TLC", *Stanford Journal of International Law*, vol.29, nº2, verano, pp.315-353.
- Watson, W.G. (1993), *The Economic Impact of the TLC*, Ottawa, C.D. Howe Institute, Commentary (the TLC Papers), nº50, junio.
- Waverman, L. (1992), *Negotiating and implementing a TLC*, Vancouver/Toronto, Fraser Institute/Cent for International Studies (University of Toronto).
- Wonnacott, R.J. (1990), *Canada and the U.S-Mexico Free Trade Negotiations*, Toronto, CD Howe Institute, Commentary (the TLC Papers), nº21, sep. (1993), *The TLC: Fortress North America?*, Toronto, CD Howe Institute, Commentary (the TLC Papers), nº54, nov.

Notas

1. El concepto de interdependencia, elaborado por Keohane y Nye, se refiere a las situaciones caracterizadas por los efectos recíprocos entre los actores del sistema internacional. Para que se pueda hablar de relación de interdependencia las interacciones entre los actores deben tener costes significativos. Si no los tienen, estamos ante situaciones de simple interconexión. En las relaciones de interdependencia, la existencia de una mutua dependencia entre las partes no significa necesariamente que ésta sea equilibrada. Al contrario, en la mayor parte de las situaciones se dan asimetrías que son susceptibles de ser convertidas en fuente de poder e influencia. Sin que pueda determinarse, de entrada, si los costes exceden los beneficios de una situación de interdependencia, sí puede afirmarse que supone una reducción de la autonomía estatal. Vid. Keohane, R. & Nye J.O. (1977): *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, pp.8-11.
2. El término fue definido originariamente por el profesor Theodore Levitt de la Harvard Business School. Vid. Levitt, T. (1983): *The Marketing Imagination*, New York, The Free Press (chapter 2: "The Globalization of Markets", pp.20-49 (publicado anteriormente como artículo en la Harvard Business Review, mayo/junio 83).
3. Strange, S. (1995): "The Defective State", *Daedalus*, primavera, vol.124, nº2, pp.55-74.
4. Schmidt, V.S. (1995), "The New World Order, Incorporated: The Rise of Business and the Decline of the Nation-State", *Daedalus*, primavera, vol.124, nº2, pp.75-106, (p.101).
5. Keohane y Nye sostienen que el aumento de los vínculos de interdependencia potencia la negociación y la cooperación entre los actores del sistema. Cuanto más denso es el tejido de relaciones, mayores son los costes de una hipotética ruptura y, por lo tanto, los actores tienden a sustituir los patrones en enfrentamiento por las dinámicas de negociación.
6. A pesar de que en ciertas ocasiones pueda prestarse a confusiones, la literatura especializada tiende a utilizar cómo sinónimos los términos de regionalización, integración regional y regionalismos (consideramos que este último es el que mayores errores de interpretación plantea al ser utilizado también para hacer referencia a los procesos de fortalecimiento de las regiones en el interior del Estado).
7. Vid. la comparación que establece Drache entre los regímenes comerciales de la Guerra Fría (GATT, 1945-1985) y los de la era de los bloques de libre comercio (Unión Europea/TLC, 1985-1993). Drache, D. (1993), "The Future of Trading Blocs", en Cameron, D. & Watkins, M. (1993), *Canada Under Free Trade*, Toronto, James Lorimer & Co.Ltd. Publishers, p.269.
8. Definición utilizada por Deblock, C. & Brunelle, D. (1993): "Une intégration régionale stratégique: le cas nord-américain", *Revue Études Internationales*, vol.XXIV, nº3, pp.595-596.
9. En 1868, Canadá dirigía el 36,9% del total de sus exportaciones a Gran Bretaña y el 52,3% a los EEUU. El 56,1% de las importaciones canadienses era de origen británico y el 33,8% de origen estadounidense. En la postguerra, 1950, la situación se alteró sustancialmente: el 64,8% de las exportaciones canadienses se dirigían a los EEUU y tan sólo el 15,1% a Gran Bretaña. En cuanto a las importaciones, el 67,1% del total era procedente de los EEUU mientras que la partida británica había descendido al 12,7%. (Fuente: *Annales du Canada*, Ottawa, Statistiques Canada, 1974, pp.96-97).

10. La primera opción planteaba el mantenimiento de las relaciones con los EEUU en el nivel anterior. La segunda opción contemplaba un fortalecimiento del continentalismo, es decir, una mayor integración entre ambos países. Vid. Donneur, A. & Soldatos, P. (1988), Op.cit.
11. En 1993, el 81,3% de las exportaciones canadienses se dirigieron a los EEUU y el 65% de las importaciones canadienses procedían de ese país. A nivel de inversiones, se observa una tendencia a la baja que Canadá se esfuerza por remontar: en 1993, Canadá recibió el 12,8% del total de las inversiones directas de los EEUU en el extranjero (frente al 20,9% de 1980) e invirtió en EEUU el 56,4% del total de sus inversiones directas en el extranjero. (Fuentes: IFM, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1994; Bilan canadien des investissements internationaux, Ottawa, Statistique Canada, 1993).
12. Canadá es un país con una economía fuertemente dependiente del comercio y es, además, uno de los mayores receptores de inversiones extranjeras. Por lo tanto, la liberalización multilateral en el marco del GATT es el escenario óptimo para el desarrollo de sus potencialidades comerciales. A través del GATT Canadá ha gozado de liberalizaciones, especialmente estadounidenses, que le hubieran sido muy difíciles de alcanzar en una relación bilateral. Canadá se planteó una apertura unilateral en el marco multilateral del GATT, sin embargo las dificultades de la Ronda Uruguay del GATT y el empuje de los procesos de regionalización le han conducido a plantearse la opción regional como garantía de acceso al mayor mercado de destino de sus exportaciones en unos momentos en que los EEUU estaban adoptando medidas proteccionistas y aplicando medidas de retorsión unilaterales. Los EEUU por su parte vieron en el FTA propuesto por Canadá un arma estratégica a ser utilizada contra Europa y Japón en el caso de que las negociaciones del GATT fracasaran: podían presentarlo como un precedente de otras negociaciones bilaterales. Vid. Farrow, M.A. & York, R.C. (1990), Op.cit. y Cameron, D. (1993) "Introduction", en Cameron, D. & Watkins, M. (1993), Op.cit., Toronto, Lorimer., pp.ix-xxiii.
13. Deblock, C. & Brunelle, D. (1993), Op.cit., p.595.
14. Deblock, C. (1994), "Les contours du nouveau régionalisme économique", en Gagnon, A. & Noël, A. (1994), *Le Québec et les nouveaux territoires*, Montreal, Boréal.
15. Los regionalismos de primera generación se corresponderían con el proceso que Tinbergen denomina "integración positiva o activa", el objetivo final del cual es construir ciertas estructuras económicas bajo el amparo de un proyecto político más ambicioso, y los de segunda con el proceso de "integración pasiva o negativa", cuyo objetivo es el simple desmatelamiento de las barreras comerciales. Vid. Tingerber, J. (1965), *International Economic Integration*, Elsevier Publishing Company (cit. por Deblock C. & Brunelle, D. (1993), Op.cit. y Deblock, C. (1994), Op.cit.
16. Vid. Hamel, B. (1991), *Le nouvel ordre international et la politique commerciale des États-Unis: quelques développements récents*, Montreal, Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine, Cahier de recherche 91-3 y Deblock, C. (1994), Op.cit.
17. Sostenidas por el Gobierno federal, por la casi totalidad de los Gobiernos provinciales (aunque con diferentes grados de intensidad y entusiasmo) y por las asociaciones empresariales del país.
18. Posiciones enarboladas por los Gobiernos de Ontario, Columbia Británica y Saskatchewan (todos ellos Gobiernos del New Democratic Party, de corte socialdemócrata), los sindicatos y

- otros movimientos sociales (entre ellos, el *National Action Committee on the status of women*, el *Action Canada Network* o la *Environmental Law Association*).
19. Le Soleil, 11/03/1993, p.A13.
 20. Drache, D. (1993), "The Future of Trading Blocs", en Cameron, D. & Watkins, M. (1993), *Op.cit.*, pp.264-276.
 21. Vid. Schwanen, D. (1994), *One Market, Many Opportunities: the Last State in Removing Obstacles to Interprovincial Trade*, Ottawa, CD Howe Institute, Commentary, nº60, marzo.
 22. Jarque y Fawcett, funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, opinan que lo hizo por tres razones: en primer lugar, porque no obtuvo el respaldo de las otras provincias; en segundo lugar, porque los empresarios ontarienses estaban de acuerdo con el TLC y, en tercer lugar porque, si perdía, podía implicar un retroceso en la participación provincial en la celebración de tratados internacionales. (Declaraciones en el curso de una entrevista realizada en Ottawa el 19/09/94).
 23. El mecanismo de solución de disputas del TLC es una extensión del instaurado en el FTA. En el marco del FTA Canadá ha conseguido ganar dos importantes batallas a través de este mecanismo: la de la exportación de la carne porcina y la de la exportación de madera para la construcción (la resolución favorable a Canadá de este tema flexibilizó la postura anti-TLC de Columbia Británica, provincia afectada directamente por las medidas unilaterales estadounidenses contra las maderas canadienses).
 24. Vid. el estudio comparativo entre una importante selección de estudios sobre los efectos del FTA presentado por Campbell, B. (1993), "Continental Corporated Economics", en Cameron, D. & Watkins, M. (1993), *Op.cit.*, pp.25.
 25. Las estadísticas oficiales sitúan alrededor del 21% la media de pérdida de puestos de trabajo en el sector manufacturero (período 1989-1992). En algunos sectores, las cifras son más alarmantes: 30% (fabricación de muebles), 36% (industrias peleteras), 40% (confección). Fuente: *Statistics Canada, 72-002, Employment, Earnings and Hours*, citado por Campbell (1993), *Op.cit.* y Jackson, A. (1993), "Manufacturing", en Cameron, D. & Watkins, M.(1993), *Op.cit.*, pp.25 y 109).

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 29-30.
Miscelánea.**

Los acuerdos de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea y los intereses españoles.
Francesc Granell.

Los acuerdos de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea y los intereses españoles

Francesc Granell*

EL CONTEXTO

El uno de enero de 1995 la Unión Europea (UE) ha vivido una nueva ampliación con el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia que dijeron sí en los respectivos referendums celebrados para aprobar los términos del Tratado y Actas de Adhesión firmadas en Corfú el 24 de Junio de 1994, después de unas relativamente cortas negociaciones de ampliación en las que también participó Noruega, cuya población decidió, en referendums, celebrado el 28 de noviembre, que no debía ingresar en la UE. Noruega reiteró la decisión tomada en septiembre de 1972, cuando su población rechazó los términos de la primera ampliación de la entonces Comunidad Europea (CE), que se limitó a Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda. Estas tres naciones se incorporaron a partir del uno de enero de 1973 a la que entonces era la Europa de los Seis, fundada por los

*Director *Task Force* Ampliación de la Comisión Europea y Catedrático de Organización Económica Internacional, Universitat de Barcelona

tratados creadores de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) de 1951, de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (Euratom) de 1957.

Esta ampliación supone un incremento en el producto interno bruto comunitario del 6,9% y un aumento en su población del 6%. Esto quiere decir que los tres países que han entrado en la UE son más ricos que la media comunitaria y su entramado social e institucional se corresponde con países de alto nivel, con lo que ello comporta respecto al futuro de la Unión y a su funcionamiento presente.

Esta ampliación ha llegado a los diez años de actividad de Jacques Delors al frente de la Comisión Europea, período en el que, como se sabe, se dió un importante impulso a la integración europea. También bajo el mandato de la Comisión Delors se vivió la última ampliación de la Comunidad Europea con el ingreso de España y Portugal (efectiva el uno de enero de 1986) y, asimismo, la incorporación de los *Länder* de la antigua República Democrática Alemana a la CE, a partir de su unión a la República Federal Alemana (desde octubre de 1990). Esta nueva ampliación de la UE, de 12 a 15 miembros, coincide además con una etapa de aceleración histórica notable, que se ha vivido tanto a nivel mundial como a nivel europeo y comunitario.

En estos últimos años el mundo ha vivido el fin del imperio soviético y se ha pasado a una transición rápida hacia la democracia y hacia el buen gobierno, tanto en los países del Este como en los países del Tercer Mundo.

Ha desaparecido el Consejo de Asistencia Económica Mútua (COMECON), el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) se ha transformado en la Organización Mundial de Comercio (OMC) con avances que hace unos años parecían impensables, dejando atrás un largo período de dudas proteccionistas.

En todo el mundo estamos asistiendo a un fuerte resurgir del fenómeno de las integraciones económicas regionales. Pensemos en el Mercado Común del cono Sur Americano (MERCOSUR) o en el desarrollo del Tratado Norteamericano de Libre Comercio (TLC), que integra a México, Canadá y Estados Unidos. Pensemos en los esfuerzos que están haciendo los países ribereños del Pacífico por integrarse a través de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Pensemos, también, en un fenómeno relativamente nuevo, como la incorporación de ciertos países subdesarrollados al mundo desarrollado, es el caso del ingreso de México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con las dificultades por todos conocidas; así como la próxima adhesión de Corea a la OCDE y hasta la nueva posición de ciertos países del Pacífico en las relaciones mundiales.

En Europa la aceleración histórica mundial de los años Delors ha tenido también sus puntos destacados, como la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989, la unificación monetaria alemana, con todos los problemas que ello conllevó en la elección del tipo de cambio a partir del uno de junio de 1990 y la unificación política alemana, que tanto ha

repercutido en el proceso de integración europea y que de facto dio pie a la cuarta ampliación de la Unión Europea. La evolución de los países del Este hacia fórmulas democráticas, el nacimiento del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), que supone la primera experiencia bancaria donde se relaciona lo económico y lo político.

Inmersa en este panorama mundial y europeo la integración de Austria, Suecia y Finlandia en la Unión Europea tenía y ha tenido elementos novedosos de modificación cuantitativa y cualitativa.

Además de planificar esta ampliación, Delors invitó en 1989 a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) a participar de un esquema conjunto de integración con los países de la Comunidad, poco antes de la caída del muro de Berlín, a través del denominado Espacio Económico Europeo (EEE) que entonces parecía razonable y que se negoció rápidamente, pero que pronto se vio superado por la realidad y llevó al proceso de incorporación directa de algunos de sus miembros a la CE, pasando de una forma muy breve por tal Espacio Económico Europeo, que entró en vigor el uno de enero de 1994 y por el que Austria, Finlandia y Suecia sólo transitaron un año.

Se ha evolucionado hacia modificaciones cualitativas, porque a lo largo de los diez años de la Comisión Delors se impulsó decididamente el Mercado Único Europeo, que se constituyó en realidad el uno de enero de 1993.

Al mismo tiempo, el decenio Delors ha dado lugar a un reforzamiento histórico de la UE: la propia transformación de la CE en la UE, con la entrada en vigor el uno de noviembre del año 1993 del Tratado de Maastricht, es su signo más representativo a pesar de las controversias y dificultades que produjo su proceso de ratificación, y que tiene la virtud de haber elevado la integración europea a niveles políticos con la introducción de conceptos antes no conocidos, como el de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el de los Asuntos de Justicia e Interior, además de establecer el objetivo de la formación de la Unión Económica y Monetaria para cuando los países miembros tengan posibilidades de cumplir con los criterios de convergencia macroeconómica establecidos en el Tratado de Maastricht.

En este contexto, la CE se planteó, ya antes de ser Unión Europea, que no podía quedar convertida en un espacio cerrado pues tenía terror a la acusación de ser una “fortaleza Europa”, tal como se repetía continuamente antes de poner en marcha el Mercado Interior el 31 de diciembre de 1992. Por este motivo, ya en la Cumbre Europea que aprobó el Tratado de Maastricht en diciembre de 1991 se daba la idea de que la Comunidad no era un espacio cerrado, sino que tenía que estar abierta a otros países que compartieran sus principios, y su voluntad de hacer. Esta voluntad quedó plasmada en el artículo 0 del Tratado de Maastricht, donde se dice claramente que la Comunidad está abierta a países europeos no miembros que soliciten la entrada y que estén dispuestos a compartir los mismos anhelos y las mismas reglamentaciones que tienen los otros países ya integrados en el área.

EL PROCESO DE LAS NEGOCIACIONES DE ADHESIÓN

Con esta filosofía los jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Maastricht en diciembre de 1991, encargaron a la Comisión Europea elaborar un estudio para analizar de qué manera se tenía que proceder para ampliar la Comunidad sin que ello menoscabara la posibilidad de una Comunidad profundizada. En base a este mandato, la Comisión Europea presentó en el Consejo Europeo de Lisboa, en junio de 1992, un informe titulado *El reto de la ampliación* en el cual se ponía de manifiesto que era útil y políticamente necesario que la Comunidad se ampliara, pero que lo hiciera cuando pasara a convertirse en Unión Europea, o sea cuando alcanzara un estadio superior de integración política, y cuando además se dotara de los recursos financieros necesarios para ampliar su presupuesto, pasando a disponer de un fondo de cohesión. Era el denominado *Paquete Financiero Delors II* que daría recursos financieros para lo que llamamos los procesos de profundización comunitaria.

Con este espíritu, el Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992 analizó el documento de la Comisión y los Jefes de Estado y de Gobierno de los entonces Doce pensaron que era útil dar luz verde a la negociación de ampliación de la Unión Europea cuando el Tratado de Maastricht estuviera ratificado y se hubiera producido el esperado reforzamiento presupuestario.

La ratificación del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht no fue fácil. Un primer referendo negativo en Dinamarca y los problemas de ratificación en Gran Bretaña, así como los reparos del Tribunal Constitucional alemán, dejaron una incógnita sobre el futuro de la Comunidad a lo largo de varios meses y se creó una tensión muy seria respecto al futuro de Europa. La palabra Tratado de Maastricht se convirtió en la bandera contra la que luchaban los partidarios del antieuropeísmo más acérrimo. El Tratado de Maastricht que convirtió a la CE en la UE entró finalmente en vigor el uno de noviembre de 1993.

Sin embargo, a la vista de que se iba avanzando en el proceso de ratificación de Maastricht y de la aprobación del *Paquete Financiero Delors II*, el Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1992) decidió que se podían abrir las negociaciones para todos los países de la EFTA que hubieran solicitado la integración en la UE.

En aquel momento la Comisión Europea hubiera querido abrir negociaciones con Malta, que también había pedido la integración, pero, sin embargo, al final no se avanzó en este sentido porque con Malta había muy poca tradición de relaciones y es un país, además, de sólo 350.000 habitantes, lo cual ponía en primera fila los problemas institucionales de integración de microestados que no se planteaban - de momento y hasta después de la Conferencia Intergubernamental de 1996 prevista en el artículo N del Tratado de Maastricht- si sólo se negociaba con los países de la EFTA.

Intentar el ingreso de un país pequeño obligaba a iniciar un debate sobre el número de votos que le corresponderían en el Consejo, o sobre si había o no que darle un Comisario adicional y no se quería entrar, por el momento, en el debate de la reforma institucional. Es por ello que, finalmente, se decidió la apertura sólo de negociaciones con los países EFTA con candidatura presentada y que entonces eran Austria, Finlandia y Suecia, a los cuales se uniría unas semanas más tarde Noruega (ver cuadro 1).

Cuadro 1 Incorporaciones a la CE y solicitudes europeas de adhesión

Países	Solicitud de adhesión	Dictamen de la Comisión	Apertura negociaciones adhesión	Tratado de adhesión	Incorporación
Reino Unido	10.05.1967 ⁽¹⁾	29.09.1967	30.06.1970	22.01.1972	01.01.1973 ⁽²⁾
Dinamarca	11.05.1967 ⁽¹⁾	29.09.1967	30.06.1970	22.01.1972	01.01.1973 ⁽²⁾
Irlanda	11.05.1967 ⁽¹⁾	29.09.1967	30.06.1970	22.01.1972	01.01.1973 ⁽²⁾
Noruega	21.07.1967 ⁽¹⁾	29.09.1967	30.06.1970	22.01.1972	01.01.1973 ⁽²⁾
Grecia	12.06.1975	29.01.1976	27.07.1976	28.05.1979	01.01.1981
Portugal	28.03.1977	19.05.1978	17.10.1978	12.06.1985	01.01.1986
España	28.07.1977	29.11.1978	05.02.1979	12.06.1985	01.01.1986
Turquía	14.04.1987	14.12.1989	-	-	-
Austria	17.07.1989	01.08.1991	01.02.1993	24.06.1994	01.01.1995
Chipre	04.07.1990	30.06.1993	-	-	-
Malta	16.07.1990	30.06.1993	-	-	-
Suecia	01.07.1991	31.07.1992	01.02.1993	24.06.1994	01.01.1995
Finlandia	18.03.1992	04.11.1992	01.02.1993	24.06.1994	01.01.1995
Suiza	26.05.1992	⁽³⁾	-	-	-
Noruega	25.11.1992	24.03.1993	05.04.1993	24.06.1994	⁽⁴⁾
Hungría	01.04.1994	-	-	-	-
Polonia	08.04.1994	-	-	-	-

(1) Antes de ésta hubo una primera solicitud que quedó paralizada tras el veto de General de Gaulle el 14 de enero de 1963.

(2) Salvo Noruega, que por referendo del 24 de septiembre de 1972 decidió no incorporarse.

(3) Nuevos desarrollos no esperados tras el referendo negativo sobre la EEE del 12 de diciembre de 1992.

(4) En referéndum de 28 de noviembre de 1994 la población noruega rechazó la adhesión.

Esto se hizo, además, pensando en que los países de la EFTA habían tenido una negociación con la CE con el fin de poner en marcha el denominado Espacio Económico Europeo (EEE) y que ello haría más fácil la negociación de ampliación. El Espacio

Económico Europeo en vigor desde el uno de enero de 1994 y todavía hoy en vigor para Islandia, Noruega y Liechtenstein, comportaba que entre los países de la CE y de la EFTA firmantes del EEE hay libre circulación de mercancías, libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento, libre prestación de servicios y libertad de circulación de capitales al tiempo que los países del EEE están comprometidos a la observancia de numerosas reglas comunitarias (competencia leal, por ejemplo) y de algunas políticas comunitarias (investigación científica, por ejemplo).

Dado que los países de la EFTA (excepto Suiza que no aceptó ingresar en la CE tras su referendun de diciembre de 1992) aceptaban estas líneas de regulación comunitaria se pensó, como así fue, que las negociaciones de ampliación podrían concluirse con rapidez.

Esto quiere decir que con el espacio se había llegado ya a un estadio avanzado de integración entre los países de la CE y los países de la EFTA, que sólo hacía falta completar con elementos institucionales, tales como la participación en los órganos de Gobierno de la Unión Europea o la participación en el sistema presupuestario, así como con los nuevos pilares políticos que incorporaba el Tratado de Maastricht. Sería, en definitiva, relativamente fácil hacer avanzar la negociación.

En cualquier caso, las negociaciones para la ampliación de la CE no podían ser iguales a las negociaciones que habían tenido lugar para crear el Espacio Económico Europeo porque en tal Espacio Económico Europeo cada uno de los países de la EFTA mantenía sus barreras arancelarias externas, sus controles aduaneros, etc. y, en cambio, cuando un país quiere entrar en la Comunidad, de acuerdo con la regla de oro del Mercado Único, debe suprimir los controles en frontera intracomunitaria y debe asumir el Arancel Externo Común. Esto quiere decir que el total del acervo comunitario, a asumir por los candidatos a la adhesión, podía dividirse en capítulos cuya dificultad de negociación estaba mayoritariamente asociada a su presencia o no en el EEE.

Para el proceso negociador, lo primero que se planteaba era en qué Europa tenían que entrar los países de la EFTA que querían unirse a la UE. La decisión sobre el particular, la adoptó el propio Consejo Europeo cuando, primero en Lisboa (junio 1992) y luego en Edimburgo (noviembre 1992), decidió que entrarían en la Europa del Tratado de Maastricht, sin otras modificaciones institucionales que las puramente mecánicas consecuencia de la propia ampliación. La Comisión Europea, en su informe presentado al Consejo Europeo de Lisboa, había manifestado la necesidad de que antes de ampliar la Comunidad se modificaran las instituciones, de forma que la Comunidad fuera más operativa; pero el Consejo pensó que esta ampliación de la Comunidad debía ser sólo una ampliación cuantitativa, sin modificar las instituciones, sin modificar el sistema de representación de los Estados en el Consejo de Ministros, las normas de nombramiento de Comisarios, el peso que se da a cada uno de los países a la hora de elegir parlamentarios europeos, sin modificar, en definitiva, los principios básicos de funcionamiento ni, por supuesto, el sistema presupuestario de la CE más allá de lo decidido para poner en aplicación el Tratado de Maastricht (*Paquete Delors II*).

Esto quiere decir que se abría la Comunidad tal cual era o tal cual sería cuando entrara en vigor el Tratado de Maastricht.

Las negociaciones se iniciaron en febrero de 1993 y el último obstáculo para la entrada en vigor del Tratado de Maastricht se venció con la sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de Karlsruhe del 12 de octubre de ese mismo año, que dictó la compatibilidad de los recortes de soberanía nacional introducidos por el Tratado de Maastricht con la Constitución alemana y permitió la ratificación por Alemania del Tratado impulsor de la Unión Europea.

Ello implicó que sólo a partir del uno de noviembre de 1993 entró en vigor el Tratado de Maastricht, lo cual supuso que las negociaciones iniciadas en febrero de ese mismo año con Austria, Finlandia y Suecia, y en abril con Noruega, sólo pudieron cubrir hasta noviembre aspectos del Acervo Comunitario no contemplados por el Tratado de Maastricht y sólo pudieron basarse por ello, hasta entonces, en los Tratados CEE, CECA y Euratom.

El sistema de negociación fue relativamente similar a los procedimientos que se habían utilizado en anteriores ampliaciones, o sea para la primera ampliación de la Comunidad con el ingreso de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda; para la segunda ampliación con el ingreso de Grecia y para la tercera ampliación con la entrada de España y Portugal. No fue ciertamente el mismo sistema que se empleó para la cuarta ampliación de la Comunidad que fue la simple absorción de los *Länder* de la República Democrática Alemana por la República Federal de Alemania, que no dio lugar a ningún proceso de negociación sino a un proceso de adaptación de ciertos instrumentos comunitarios a la realidad de la Alemania reunificada.

La única diferencia radicó en la adopción de un sistema de negociación rápida mediante el cual se decidió que el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores sería quien negociaría en vez de los consejos sectoriales, a diferencia de la ampliación de España, por ejemplo, en la que los temas agrícolas eran discutidos por los ministros de Agricultura de los Diez Estados entonces miembros, lo cual frenaba notablemente el proceso político por razones técnicas.

En las primeras negociaciones de ampliación de la Unión Europea sólo intervenía el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, lo cual aceleró el proceso y se pudo, efectivamente, concluir la negociación en un período de tiempo muy breve. Pensemos que simplemente en un año y pocos días de proceso negociador se llegó al final de las negociaciones y si tenemos en cuenta que los primeros meses -hasta diciembre de 1993- fueron muy lentos en cuanto a avances, nos damos cuenta de que el proceso ha sido especialmente rápido y no tiene parangón con anteriores negociaciones. En el caso de España y Portugal, las negociaciones de ampliación empezaron en febrero de 1979 y acabaron en marzo de 1985, el período negociador fue notablemente diferente.

En estas negociaciones se dividió el acervo comunitario que los países candidatos tenían que aceptar en varias áreas. En primer lugar, el área de lo que podríamos denominar capítulos cubiertos ya por el EEE a que antes me refería. O sea, las cuatro libertades

intracomunitarias y algunas normas comunitarias armonizadas como el derecho de sociedades, estadísticas, la cuestión de protección de los consumidores, la política de defensa de la libre competencia y la política de transportes. En definitiva, eran los once primeros grandes capítulos de la negociación que se pudieron negociar con rapidez teniendo en cuenta la experiencia ya existente (ver cuadro 2).

Un segundo bloque de capítulos a negociar eran los cubiertos en parte en el Espacio Económico Europeo, pero que convendría precisar más: política social, política de medio ambiente, política energética y sobre todo, agricultura y pesca.

El tercer bloque estaba constituido por las políticas comunitarias no cubiertas en el Espacio Económico Europeo: la unión aduanera, las relaciones exteriores, las políticas regionales y la fiscalidad.

El cuarto gran bloque eran las nuevas políticas derivadas del Tratado de Maastricht: la unión económica y monetaria, los asuntos de política exterior y de seguridad, las cuestiones de justicia y asuntos de interior.

Finalmente, había que resolver la participación financiera e institucional de los nuevos países miembros en el conjunto de la Unión Europea, así como su participación en el Banco Europeo de Inversiones.

El sistema de negociación comportó que, en cada caso, la Comisión Europea exponía a los cuatro nuevos países que habían solicitado el ingreso cuál era el acervo comunitario en cada sector.

Si el Estado que había solicitado la adhesión estaba de acuerdo, simplemente aceptaba el acervo comunitario, sin más. Si los países candidatos consideraban que no podían aceptar desde el primer día el acervo comunitario o querían pedir alguna salvedad o alguna excepción lo ponían de manifiesto, entonces se negociaba qué era lo que se les podía o no permitir.

Lo que estaba muy claro desde el primer día es que no se les podía eximir de obligaciones comunitarias con carácter permanente, pero también que se podían hacer arreglos temporales y se podían establecer períodos transitorios para que no tuvieran que sufrir, desde el primer día, algún impacto no deseado si no estaban preparados para ello.

Todo ello comportó un proceso negociador en el que el Consejo de Ministros de la Unión, la Comisión Europea y los Estados que habían solicitado la adhesión llevaron a cabo una auténtica carrera para conseguir cumplir con el plazo que había fijado el Consejo Europeo para acabar las negociaciones de adhesión el uno de marzo de 1994.

La razón de esta fecha radicaba en que 1994 era año de elecciones al Parlamento Europeo, y el Parlamento saliente quería solucionar la cuestión de la ampliación, para evitar que fuera el nuevo Parlamento elegido, que asumiría sus funciones a partir del 12 de junio de 1994, el que tuviera que ofrecer su dictamen. Para poder pronunciarse a tiempo y de forma adecuada se necesitaba presentar la documentación al Parlamento Europeo rápidamente, pues la última sesión de dicho parlamento en su antigua composición se realizaría el día 4 de mayo y había que ir muy deprisa para conseguir que todo el

proceso no se viera pospuesto un año más. Existía una prisa real por concluir el proceso, no sólo por la cuestión antes mencionada, sino también porque, paralelamente, los países del Este iban a solicitar su ingreso en la UE y no debían confundirse los procesos, considerando lo relativamente fácil que resultaba ampliar la UE con los países candidatos de la EFTA y lo difíciles que van a resultar las futuras negociaciones de incorporación a la UE de los antiguos países del COMECON en transformación sistémica.

Además, por si esto fuera poco, los países de la EFTA estaban muy interesados en la preparación de lo que debe ser la estructura comunitaria para una nueva ampliación, cosa que sólo va a poder hacerse después de una Conferencia Intergubernamental que, de acuerdo con el artículo N del Tratado de Maastricht, se ha convocado para 1996 y en la cual sí que se van a establecer nuevos parámetros institucionales y presupuestarios para hacer posible nuevas ampliaciones.

Esto quiere decir que la ampliación debía hacerse rápidamente, para dar posibilidad a que estos países tuvieran al menos un año de rodaje normal en la vida comunitaria, a lo largo del período 1995-1996, y luego poder integrarse plenamente en el proceso de la Conferencia Intergubernamental y acceder a esta nueva fase de la integración europea a partir de finales de siglo.

Cuadro 2

División del acervo comunitario en capítulos a los efectos de la negociación de ampliación

Capítulos cubiertos en el Tratado EEE	<ol style="list-style-type: none">1. Libre circulación de mercancías2. Libre prestación de servicios y derecho establecimiento3. Libre circulación de trabajadores4. Libre circulación de capitales5. Política de transportes6. Política de competencia7. Protección de consumidores8. Investigación y tecnologías de información9. Educación10. Estadísticas11. Derecho de sociedades
Capítulos parcialmente cubiertos en el EEE	<ol style="list-style-type: none">12. Política social13. Medio ambiente14. Energía15. Agricultura16. Pesca

Políticas comunitarias no cubiertas en el EEE	17. Unión aduanera 18. Relaciones exteriores 19. Fondos estructurales 20. Política regional 21. Política industrial 22. Fiscalidad
Nuevas áreas de Maastricht	23. Política económica y monetaria ⁽¹⁾ 24. Política exterior y de seguridad 25. Justicia y asuntos de Interior común 26. Otros preceptos del Tratado Unión Europea
Capítulos de naturaleza general	27. Cuestiones financieras y presupuestarias 28. Instituciones 29. Otros

(1)Área parcialmente cubierta en el acervo CE pre-Maastricht por los arreglos del Sistema Monetario Europeo y otros

LOS CAPÍTULO PROBLEMÁTICOS EN LAS NEGOCIACIONES DE AMPLIACIÓN

La prisa política por acabar las negociaciones llevó a establecer un sistema acelerado de discusión de los temas a tratar, en el supuesto de que todos los implicados en el proceso sabían que una vez que los Doce hubieran decidido la apertura de negociaciones la ampliación sería un hecho, si bien era difícil saber cuál sería el resultado de los referendums populares que se iban a celebrar en los cuatro países candidatos, una vez firmado el Tratado de Adhesión.

Tal cuestión fue muy importante en algunos momentos de la negociación y los candidatos adoptaron ciertas posturas negociadoras con la idea de convencer, precisamente, a sus respectivas opiniones públicas cara a los referendos. El caso más evidente en este sentido fue el de Noruega respecto al sector pesquero, si bien, y pese a todos los esfuerzos negociadores, el referendo negativo del 28 de noviembre sólo pudo mostrar una mejora favorable a la incorporación a la UE que no fue suficiente, pese a ser en muchos enteros superior a la que habían mostrado las encuestas de opinión de antes del final de las negociaciones de adhesión.

A partir de este momento veremos cuáles han sido los problemas más difíciles de resolver durante la negociación con Austria, Finlandia, Suecia y Noruega, en su camino hacia el ingreso en la Unión Europea cosa que, finalmente, sólo se logró en los tres primeros casos.

Los problemas más arduos fueron distintos en cada uno de los países candidatos a la adhesión y ello ha comportado que los acuerdos de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, formalmente englobados en un solo Tratado, presenten ciertas diferencias.

En el caso de Finlandia el problema más grave fue la agricultura asociada a la cuestión de la política regional. Finlandia es un país con una gran extensión, pero con muy poca población, con zonas en Laponia con sólo dos habitantes por Km² y el Gobierno finlandés no quería que la aceptación de la política agraria común y de los precios de la UE -menores que los finlandeses-, favoreciesen la despoblación del campo finlandés.

Finlandia tiene 1.260 Km de frontera común con Rusia que añade, además, un nuevo parámetro geopolítico a la integración europea pero, al mismo tiempo, suscita muchos problemas de seguridad tanto militar como no militar -pensemos en el medio ambiente, en el problema de la seguridad nuclear, etc.- y Finlandia necesitaba que su población agrícola no se viera estimulada a abandonar el campo, lo cual hubiera provocado trastornos no sólo a la propia agricultura sino al propio equilibrio socio regional.

Ahora bien, defender a los agricultores finlandeses que estaban operando a precios garantizados muy superiores a los ya altos precios comunitarios no resultaba fácil, porque desde que la Comunidad Europea es un mercado único han desaparecido las posibilidades de establecer controles fronterizos y sin aduanas no podían ponerse los mecanismos transitorios de adaptación progresiva de precios, que España y Portugal tuvieron en su día a través de un sistema de montantes compensatorios de adhesión.

Por causa de la existencia del Mercado Interior Único, a partir del uno de enero de 1993, que produjo la desaparición de controles internos de fronteras, era precisa la alineación directa de precios desde la fecha misma de la ampliación, lo cual tenía importantes consecuencias para el nivel de rentas agrícolas en Finlandia, Austria y Noruega -si este país llegaba a integrarse- que tenían precios agrícolas mucho más altos que los propios precios de la Comunidad. Con una drástica reducción de precios del orden del 40%, había que aceptar subvencionar a los agricultores con pagos complementarios. Esta ha sido una batalla difícil, complicada, compleja porque al propio Gobierno finlandés, agobiado por un gran déficit presupuestario -como todos los países de la OCDE- le resultaba difícil aceptar tener que hacer pagos directos a sus agricultores, cuando hasta la adhesión eran sus consumidores los que, a través de los precios, estaban subvencionando a los agricultores. Finalmente, se llegó a soluciones que han permitido resolver este gran tema crucial de la integración de Finlandia en la Unión Europea. Como contrapartida al impacto presupuestario -que comparten las finanzas finlandesas y las de la UE a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA)- ha sido el beneficio obtenido por los consumidores de unos menores precios de los productos alimenticios tras la ampliación.

Para Austria el gran problema era el del tránsito alpino y el de la protección medioambiental, evitando que los camiones que cruzan entre Italia y Alemania amenazaran su medioambiente. Por otra parte, les preocupaba que los ciudadanos de otros países comunitarios pudieran comprar segundas residencias en territorios alpinos que luego no ocupen durante todo el año y que a través de esto se pueda deteriorar el medio rural. Estas dos batallas austriacas fueron dos duras batallas. Respecto al tránsito alpino, la Comunidad ha tenido que hacer promesas y ofertas de realizar grandes inversiones en infraestructuras para que pueda haber una gran libertad de tránsito a partir del sexto año. En cuanto a la cuestión de las segundas residencias, la Comunidad, Austria y el resto de los países adheridos podrán poner las normas urbanísticas y medioambientales que quieran, pero siempre que estas normas no sean discriminatorias contra otros ciudadanos de la Unión en línea, lógicamente, con los principios de no discriminación firmemente asentados por el Mercado Único.

En el caso de las negociaciones con Noruega el tema más duro fue el del acceso a los recursos pesqueros noruegos por parte de las flotas pesqueras del resto de los países y el de la gestión comunitaria de los recursos pesqueros noruegos. Éste ya fue el problema que hizo que Noruega no se incorporara a la Unión Europea en 1972/1973 cuando lo hicieron Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda a pesar de que ya que había llegado a firmar el Tratado de Integración. Recordando el resultado negativo del referendun que los noruegos celebraron el 24 de septiembre de 1972, en el cual rechazaron su ingreso en la Comunidad, precisamente para salvaguardar sus recursos, se llegó a algunas soluciones difíciles basadas en un gran esfuerzo por parte del resto de los países de la Comunidad, acelerando -por ejemplo- el ingreso de España y Portugal en el Régimen general de la Política Pesquera Común a partir de enero de 1996 y tratando de negociar, con otros países terceros suministradores, eventuales recursos pesqueros que Noruega no quería ceder para facilitar la pesca por las flotas pesqueras de otros países comunitarios.

A pesar de que algunas de las soluciones retenidas en la negociación del capítulo pesquero dejaron de tener significado tras el referendun negativo de Noruega respecto a la adhesión -el día 28 de noviembre-, la necesidad de los Doce a dar satisfacción a España y Portugal respecto al avance de su integración plena a la Política Pesquera Común el uno de enero de 1996 -seis años antes que lo previsto en su Tratado de Adhesión a la CE de 1985- generó fricciones entre los Doce que sólo pudieron resolverse tras un compromiso en el Consejo de Ministros de Pesca de la Unión Europea, de diciembre de 1994. A este respecto es interesante recordar que si no se hubiera llegado a tal compromiso el Gobierno español habría recibido mandato del Parlamento español de no depositar los instrumentos de ratificación de la ampliación. Esta cuestión fue, por ello, el último obstáculo para cumplir el mandato del Consejo Europeo de ampliar la UE el uno de enero de 1995.

Con Suecia, los problemas más importantes fueron el de la defensa del medioambiente y el problema presupuestario. En Suecia hay una enorme sensibilidad respecto a la protección del medio ambiente y por ello los suecos decían que no estaban dispuestos a aceptar el acervo

comunitario, porque aceptarlo significaba disminuir los niveles de protección medioambiental. La Comunidad, por su parte, tampoco estaba dispuesta a aceptar que como consecuencia de la entrada de Suecia hubiera que imponer en el interior de la Comunidad un incremento de los estándares medioambientales que siempre comportan mayores costes empresariales. No todos los países de la Unión -y sobre todos los menos desarrollados- consideraban esto admisible.

Con respecto a la cuestión presupuestaria, la gran objeción de los suecos era el carácter de fuertes contribuyentes netos per cápita que la adopción de los mecanismos presupuestarios comunitarios iba a suponerles con el consecuente impacto en el esfuerzo fiscal interno.

Observando ahora la negociación en perspectiva puede decirse que tanto el tema medioambiental, como el tema presupuestario, constituyeron hitos fundamentales en el contexto global de las negociaciones de ampliación. El tema medioambiental lo fue por la sencilla razón de ser el primer gran tema cerrado en las negociaciones de ampliación y en las sesiones ministeriales de diciembre de 1993. Hasta entonces se habían ido resolviendo sólo cuestiones menores, pero la propuesta de la tercera opción, que implica darse un plazo de cuatro años para evaluar técnicamente hacia donde deben evolucionar los arreglos medioambientales (mercurio en baterías, cadmio en los abonos, etc.), fue la primera real innovación en el contexto negociador.

Con respecto al tema presupuestario el hito vino dado porque fue el elemento que permitió ligar la conclusión de las negociaciones de adhesión en la maratónica sesión de finales de febrero y uno de marzo de 1994, llegándose así a tiempo de cumplir el plazo fijado por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993, en orden a tener los candidatos como miembros plenos de la Unión Europea el uno de enero de 1995, y el plazo fijado por el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 de que las negociaciones acabaran el uno de marzo de 1995. Lo malo es que era un objetivo que casi nadie de los que protagonizamos las negociaciones de ampliación considerábamos humanamente factible en las primeras semanas de 1994.

Suecia era el país que más insistía en recibir un tratamiento presupuestario que le permitiera un aterrizaje lento respecto a su aporte de recursos propios al presupuesto comunitario. La Comisión no quería, en cambio, otorgar regímenes excepcionales a los nuevos miembros, por la sencilla razón de que no se producía la circunstancia que concurría en adhesiones anteriores en que la Política Agrícola Común sólo se aplicaría a los nuevos países tras un período transitorio.

Decidida la Unión a que los nuevos miembros entraran en la Política Agraria Común y las políticas estructurales desde el primer momento de su adhesión, la Comisión sólo aceptó conceder a los nuevos miembros unas ciertas compensaciones presupuestarias por un período limitado de tiempo, por la sencilla razón de que ciertos instrumentos de la Política Agraria Común sólo generarían pagos al cabo de un período de referencia tras la adhesión y también porque algunas contribuciones por políticas de acompañamiento en el cuadro del Espacio Económico Europeo quedaban asumidas en el cuadro presupuestario global.

Al conseguirse un acuerdo agro-presupuestario con Suecia la presión moral sobre Finlandia y Austria, para que también cerraran la negociación el uno de marzo, tuvo sus frutos y los dos países flexibilizaron un tanto la postura con la que acudieron a la Sesión Ministerial Maratón del 1 de marzo de 1994 en sus dos temas estrella: soporte agrario-regional, en el caso de Finlandia, y régimen de tránsito transalpino en el caso de Austria.

Con Noruega la cita del uno de marzo no pudo respetarse por causa del tema pesquero, que sólo pudo resolverse un par de semanas más tarde, pero ahora es inútil referirse a ello, pues Noruega no ha llegado a convertirse en miembro de la Unión por su referéndum negativo del 28 de noviembre.

Una sorpresa final, que inicialmente no se esperaba, fue la falta de consenso entre los Doce para llegar a un acuerdo en la cuestión del número de votos necesario para alcanzar la minoría de bloqueo en las cuestiones en las cuales la Unión no necesita la unanimidad para adoptar decisiones. En este terreno no hubo oposición de los países candidatos a la propuestas de atribución de votos y representantes en las distintas instituciones comunitarias una vez ampliada la Unión (ver cuadro 3), pero en cambio la dura postura británica y española para no modificar el número de votos generó una discusión entre los Doce que sólo concluyó con un acuerdo pactado en Ionnina el 29 de marzo de 1994, y que fue luego inmediatamente aceptado sin reparos por los países candidatos a la adhesión el 30 marzo de 1995.

Cuadro 3 Países miembros de la Unión Europea tras su ampliación el uno de enero de 1995

Países	Población (millones)	Producto Interior Bruto (mil millones ECU)	Votos en el Consejo	Miembros en el Parlamento	Miembros Comité Económico y Social y Comité de Regiones
Alemania	81,1	1.631,5	10	99	24
Bélgica	10,0	180,0	5	25	12
Dinamarca	5,1	115,5	3	16	9
España	39,1	408,4	8	64	21
Francia	57,3	1.068,6	10	87	24
Gran Bretaña	58,1	807,8	10	87	24
Grecia	10,3	76,7	5	25	12
Países Bajos	15,2	254,7	5	31	12
Irlanda	3,5	40,4	3	15	9
Italia	58,0	847,3	10	87	24
Luxemburgo	0,4	10,7	2	6	6
Portugal	9,8	72,3	5	25	12
Austria	7,9	155,5	4	21	12
Finlandia	5,0	71,7	3	16	9
Suecia	8,7	159,2	4	22	12
UE-15	370,4	5.909,3	87	626	222

Datos de EUROSAT y Tratado y Actas de Adhesión firmadas en Corfú el 24 de junio de 1994 y adaptadas tras la no adhesión de Noruega

LA CONCRECIÓN DE LOS PACTOS DE AMPLIACIÓN

Resueltos los temas conflictivos de las negociaciones de ampliación, se constituyó un Grupo de Redacción del Tratado y Actas de Adhesión integrado por los Doce, los Cuatro, la Comisión y el Secretariado del Consejo de Ministros para plasmar en forma de artículos el contenido de los acuerdos pactados en las sesiones ministeriales y de suplentes celebradas entre los Doce y los cuatro países candidatos.

Ello permitió la redacción del Tratado y Actas de Adhesión que se pudo entregar al Parlamento Europeo, para que éste emitiera los cuatro dictámenes preceptivos a la candidatura de adhesión de Austria, Finlandia, Suecia y Noruega de acuerdo con lo establecido -en este sentido- por el Tratado de Maastricht. El Parlamento Europeo dio sus cuatro dictámenes favorables el cuatro de mayo de 1994, por cuatro aplastantes mayorías, y con ello pudo firmarse el Tratado, Actas y Documentos anexos en una solemne sesión celebrada en el contexto del Consejo Europeo de Corfú -bajo presidencia griega- el 24 de junio de 1994.

Los cuatro países candidatos organizaron referendos para que sus ciudadanos se pronunciaran a favor o en contra de la eventual ratificación de su ingreso en la Unión Europea por parte de sus respectivos Parlamentos, que dieron resultado favorable a la adhesión en los casos de Austria (12 de junio 1994: 66,6% de votos a favor), Finlandia (16 octubre 1994: 57% votos a favor y Suecia (13 noviembre: 52% votos a favor) siendo, por el contrario, negativo en el caso de Noruega (28 de noviembre: 52,5% votos en contra).

Junto a estos procesos los respectivos Parlamentos nacionales de los Doce debieron proceder, por su parte, a las respectivas ratificaciones de la ampliación por cada uno de ellos. Tal ratificación presentó especiales dificultades en los casos de Gran Bretaña, Italia y España.

La dificultad en el caso de Gran Bretaña se debió a la batalla que los euroescépticos plantearon en relación a los compromisos sobre la minoría de bloqueo en las votaciones en el Consejo de Ministros que se estipularon entre los Doce por el Acuerdo de Ionnina del 29 de marzo de 1994. A este respecto, cabe señalar que los nuevos países adheridos no pusieron objeciones a la transposición numérica cara a su presencia en las instituciones de gobierno comunitario pero que, en cambio, Gran Bretaña planteó -junto a España y por motivos diferentes- una batalla para que no se aumentara después de la ampliación el número de votos requerido para formar una minoría de bloqueo.

La dificultad en el proceso italiano de ratificación se debió a la reacción que generó la imposición de multas por sobrepasar las cuotas lecheras, respecto al retraso en la aprobación del nuevo régimen de recursos presupuestarios propios establecidos por el Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre 1992).

En el caso de España, todos los grupos parlamentarios del Congreso de Diputados obligaron al Gobierno a no oficializar los instrumentos de ratificación de la ampliación hasta tanto el Consejo de Pesca no acordara la equiparación, a partir de 1996, de España

y Portugal al régimen de acceso a aguas y recursos en ciertas zonas pesqueras vedadas inicialmente hasta el año 2002 por el Tratado de 1985 de adhesión de ambos países a la Comunidad en el cuadro de la Política Pesquera Común.

El referendo negativo de Noruega forzó a recomponer el Grupo de Ampliación del Consejo para redactar las decisiones de adaptación técnica de las Actas de Adhesión que debían adoptarse tras la negativa de adhesión de tal país.

En este sentido fue preciso que el Consejo de Ministros de los Quince adoptara -por procedimiento escrito y con efecto inmediato al uno de enero de 1995- cuatro decisiones: la de adaptación de los instrumentos relativos a la adhesión de los nuevos Estados miembros a la UE, la fijación del orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo, la modificación del Acuerdo de Ionnina del 29 de marzo de 1994 sobre la adopción de decisiones por el Consejo por mayoría calificada y la de ajuste del número de jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta que un juez para cada Estado miembro actual ya da un número global impar, lo cual hace innecesario que un miembro tenga dos jueces como era el caso hasta ahora con un número par de Estados miembros.

Este último ejercicio resultó fácil por la manera estricta de adaptación técnica con que se enfocó y sólo fue necesario vencer la inicial reticencia italiana a perder uno de los jueces, que sin la negativa de adhesión de Noruega le hubieran correspondido a partir del uno de enero de 1995.

LA POSICIÓN ESPAÑOLA EN LAS NEGOCIACIONES DE AMPLIACIÓN DE LA UE

Desde el primer momento en que se consideró ampliar la Comunidad Europea con el acceso de algunos de los países miembros de la EFTA, el Gobierno español se preocupó del tema con intensidad y no tanto por el peso económico de los intercambios españoles con los países candidatos a la adhesión, cuanto por el temor que desde el principio existió que con la ampliación el centro de gravedad de lo que entonces era aún la Comunidad Europea -la Unión Europea sólo nacería el uno de noviembre de 1993 al entrar en vigor el Tratado de Maastricht- se desplazara hacia el Norte y hacia el Este, con la correspondiente alteración de los parámetros y relaciones de fuerza que las dos últimas ampliaciones -el ingreso de Grecia (1981) y Portugal y España (1986)- habían supuesto.

Al mismo tiempo, también existía en España el temor de que el ingreso en la Comunidad de países miembros de la EFTA, que en su día habían optado por crear una zona de libre comercio propia por no estar interesados en asumir los recortes de

soberanía que siempre supone entrar en una unión aduanera con vocación a ir avanzando hacia la unión económica y la unión política -como es el caso de la CE ahora UE-, diluyera conceptos de integración en la línea preconizada desde Londres y en todo contraria a la preconizada desde Madrid, abiertamente coincidente con la línea de profundización de la integración impulsada por el entonces presidente de la Comisión Europea Jacques Delors.

A medida que las negociaciones de ampliación fueron avanzando, se observó que los países candidatos a la adhesión aceptaban sin demasiadas reticencias todo el contenido profundizador de la integración europea, incorporado en el Tratado de Maastricht, y el Gobierno español fue aceptando cada vez de mejor grado la ampliación, teniendo en cuenta, además, que a medida que los meses iban pasando, se iba haciendo más evidente que la ampliación de la Unión Europea que se estaba negociando no iba a ser la última -pues los países del Este querían también ingresar- y por lo tanto era mejor tener más países desarrollados y capaces de compartir las obligaciones y cargas comunitarias, que no tenerlos.

Desde este punto de vista, y a pesar de las reticencias pesqueras que la eventual incorporación de Noruega suscitaba, no había duda de que el ingreso de los Cuatro reforzaba las finanzas de la Comunidad y que ésto era globalmente positivo.

El propio ministro español de Asuntos Exteriores, Javier Solana, enfatizó lo positivo de la ampliación para España al presentar, el 12 de abril de 1994, el resultado de las negociaciones de ampliación a la Comisión mixta Congreso-Senado para iniciar así el proceso de ratificación de la ampliación por parte de España. España tuvo un papel activo durante las negociaciones de ampliación. El ministro Javier Solana y el secretario de Estado para las Comunidades Europeas, Carlos Westendorp tuvieron muchas intervenciones en las reuniones de la Conferencia defendiendo las posiciones españolas. Se dio también la circunstancia de que la Comisión de Asuntos Exteriores y Seguridad del Parlamento Europeo, llamada a dar su dictamen conforme a la ampliación, estuvo presidida por un español -Enrique Barón- y que un español -Francisco Granell- fue Director de la Task Force que se creó en la Comisión Europea para llevar adelante las cuestiones técnicas suscitadas por la prevista ampliación de la Unión, pensada antes del no noruego, de 12 a 16 miembros.

Dejando al margen estas cuestiones, desde el punto de vista sustancial los delegados españoles vieron desde el principio con buenos ojos que los candidatos a la adhesión no plantearan excesivos problemas cara a su futura aceptación del acervo comunitario sin derogaciones permanentes, como ha sido de rigor en todas las sucesivas ampliaciones de la Comunidad Europea, desde la primera que convirtiera en miembros a Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda a partir del uno de enero de 1973.

Algunos de los temas de controversia durante la negociación, como el caso de los monopolios de bebidas alcohólicas en los países nórdicos o la petición de los países candidatos a conservar sus restricciones a la adquisición de segundas residencias por los

no nacionales así como los problemas del transporte alpino a través de Austria, no suscitaron un vivo interés por parte de España, que no tenía las reticencias de otros Estados miembros de la Comunidad que sí las tenían al respecto.

Las posiciones negociadoras españolas se situaron, preferentemente, en la defensa de una serie de cuestiones directamente vinculadas a los intereses de las empresas españolas cara a la futura configuración de la Unión Europea ampliada, o en la defensa de algunas cuestiones institucionales que, de acuerdo con la opinión del Gobierno, eran susceptibles de crear problemas respecto a la posición de España en el contexto de la Unión Europea ampliada. A este respecto cabe señalar:

a) Las duras discusiones que tuvieron lugar en relación a las concesiones pesqueras en favor de Noruega, y al adelanto al 1 de enero de 1996 -con un adelanto de seis años respecto a lo obtenido en el Tratado de Adhesión de España a la CE de 1985- de la plena integración de España y Portugal en la política Pesquera Común, solucionadas tras un difícil compromiso con Gran Bretaña en el Consejo de Ministros de Pesca de diciembre de 1994.

b) La demanda inicial española de que la entrada de nuevos miembros no modificara las condiciones de paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria ante el temor de que los nuevos miembros de la Unión hicieran más fácil llegar a la mitad más uno de miembros cumpliendo con los criterios de convergencia, requerida por el artículo 109 del Tratado de Maastricht.

c) La posición española -compartida por Gran Bretaña- de que la ampliación de la Unión no debía hacer aumentar de 23 a 27 el número de votos necesario para la minoría de bloqueo en las votaciones del Consejo, con objeto de que una eventual defensa de intereses mediterráneos pudiera efectuarse con las mismas alianzas que hasta la ampliación. Esta posición fue objeto de larguísima debates que obligaron al compromiso de Ionnina, en virtud del cual la Presidencia del Consejo debe esforzarse en alcanzar consenso cuando hay un número de votos negativos entre 23 y 25.

d) El deseo español de evitar que las peticiones de los países candidatos a la adhesión respecto a obtener estatuto de Objetivo 1 de la política Regional para sus regiones pobres, creara una enorme demanda de tal tipo de soporte por parte de otros países europeos, teniendo en cuenta los elevados niveles de renta de los países nórdicos y alpino que se han incorporado a la Unión Europea. La creación del Objetivo 6 para las zonas nórdicas con baja densidad demográfica durante las negociaciones de ampliación, permitió, a la vez, evitar este efecto contagio y establecer medidas de apoyo regional en favor de tales zonas menos avanzadas de los nuevos Estados miembros.

e) La necesidad de evitar la renacionalización de la Política Agrícola Común por los nuevos Estados miembros y de que las medidas de salvaguardia contra exportaciones agrarias pudiera hacerse efectiva contra exportaciones tradicionales españolas. Esta posición respondía a las condiciones creadas por el alineamiento de precios agrícolas por parte

de los nuevos miembros a partir de la fecha de la ampliación a que obligó la realidad del mercado interior único -en vez de la solución de los montantes compensatorios, adhesión y alineamiento progresivo de precios que retuvo en anteriores ampliaciones de la Comunidad-, y que ha forzado a los nuevos miembros a establecer medidas nacionales de apoyo directo a sus agricultores para evitar la caída de rentas que, con la reducción de sus respectivos precios agrícolas al nivel comunitario, se producía. Las posiciones españolas obtuvieron satisfacción en estos puntos.

f) La adaptación de las perspectivas financieras evitando que con el aumento del presupuesto comunitario, consecuencia de la ampliación, se redujera el porcentaje de las cifras consagradas a fondos estructurales y de cohesión de los que España es el primer beneficiario. Esta cuestión recibió, también, satisfacción cuando se adoptaron las nuevas Perspectivas Financieras 1995-1999 y cuando el presupuesto para 1995 se adoptó en consecuencia.

g) El interés español por evitar que la entrada de nuevos miembros con estándares medioambientalistas más elevados que los de los Doce hiciera modificar hacia una mayor exigencia de defensa del medioambiente las reglas comunitarias, con el consiguiente encarecimiento de costes de adaptación para las empresas. En este ámbito la Comunidad no aceptó la petición de los nuevos candidatos de que la Comunidad ampliada alzara sus estándares por el momento, y todo ha quedado sometido a un proceso de análisis técnico de cuatro años que no prejuzga la solución final armonizadora a que pueda llegarse.

Los debates habidos durante las negociaciones de ampliación que han conducido al ingreso de Austria, Finlandia y Suecia no prejuzgan las preocupaciones que España muestra respecto a las futuras ampliaciones de la Unión Europea, que deben producirse después de la Conferencia Intergubernamental que va a iniciarse en 1996.

HACIA UNA NUEVA OLEADA DE AMPLIACIONES

Al llegar a buen término la primera ampliación de la Unión Europea, de Doce a Quince miembros, el uno de enero de 1995, con el correspondiente aumento de peso internacional de la Unión Europea, es preciso decir que el proceso de ampliación no va a acabar aquí, pues hay varios otros países que han presentado ya formalmente sus solicitudes de ingreso y otros van a hacerlo en breve.

Si en el Consejo Europeo de Corfú quedó claro que Malta y Chipre entrarían en el primer paquete de futuras ampliaciones, la presidencia alemana (con culminación en el Consejo Europeo de Essen, en diciembre de 1994) ha iniciado un trabajo intenso para hacer posible que tras la Conferencia Intergubernamental de 1996 se hagan los

cambios institucionales necesarios para hacer compatible ampliación y profundización, y para que la Unión Europea pueda dar cobijo a seis miembros de la Europa del Este hoy aún difícilmente integrables por tener una gestión macroeconómica en proceso de transformación respecto a las reglas del acervo comunitario: Polonia, Hungría, Rumanía, Bulgaria, República Checa y República Eslovaca.

A estos seis países hay, también, que sumar las tres repúblicas Bálticas (Estonia, Letonia y Lituania).

Todo el mundo coincide en afirmar que el ingreso de estos países del Este en la Unión resulta absolutamente necesario para dar estabilidad a Europa - sobre todo si se quiere que los pilares políticos del Tratado de Maastricht adquieran carta de naturaleza; pero todo el mundo coincide, también, en afirmar que una ampliación de la Unión Europea hasta los 25 miembros va a obligar a cambios profundos, tanto de carácter institucional, como de gestión de las políticas comunitarias y de la mecánica presupuestaria, para evitar que todo el edificio comunitario, que tanto ha costado edificar desde 1951, se venga abajo. Esto quiere decir que la próxima ampliación, que debe comenzar después de la Conferencia Intergubernamental prevista para 1996, no podrá ser ya una ampliación cuantitativa como ha sido la ampliación de Doce a Quince, sino una ampliación que anteponga los cambios cualitativos precisos para que la Unión Europea no se diluya.

Sin embargo, el tema no es fácil y los escarceos entre las distintas concepciones sobre lo que debe o puede ser la Unión Europea en el futuro, con las ideas sobre ir hacia una Europa Federal, a círculos concéntricos, a un núcleo duro, a la Unión Económica y Monetaria y al ECU o la posible definición de una Política Común Exterior y de Defensa o, hasta, al régimen lingüístico futuro, ponen de manifiesto lo difícil que van a resultar las futuras negociaciones de ampliación de la Unión Europea, a diferencia de lo relativamente fáciles que han sido las negociaciones que se han realizado hasta ahora.

Referencias Bibliográficas

Bourgeois, J. H. J.; "La Comunidad Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio y el Espacio Económico Europeo", *Foro Internacional*, vol. XXXIII, num. 2, abril-junio 1993, pags 386-411.

Comisión de las Comunidades Europeas; "Europa y el reto de la ampliación", *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 3/1992.

Granell, F.; "El ingreso de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia en la Unión Europea", *Política Exterior*, vol. VIII, num.40, ago.-sep. 1994, pags 60-76.

Granell, F.; "La ampliación de la Unión Europea y su influencia sobre su acción política y económica hacia el Tercer Mundo", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, num. 2, mayo-agosto 1994, pags 461-479.

Granell, F.; "The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden", *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, nºo 1, March 1995, pags 117-141.

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; "Documentos relativos a la adhesión del Reino de Noruega, de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia a la Unión Europea", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, num. 241 de 29 agosto 1994 y adaptaciones tras el no ingreso de Noruega en la misma publicación, serie L, núm. 1 del 1 de enero de 1995 y serie C, nºum. 1 del 1 de enero de 1995.

Marín, M.; *El horizonte de la Ampliación*, Discurso pronunciado en el Encuentro EUROFORUM, El Escorial, 4 febrero 1993.

Sansa, J. et al.; "La primera ampliación de la Unión Europea", número especial del *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2442, 6 a 12 febrero 1995.

Westendorp, C.; "Profundizar y ampliar la CE", en *Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas Los retos del 93*, Madrid, 1992.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 29-30.
Miscelánea.**

Las políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los
Pueblos.
Antoni Pigrau Solé.

Las políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos

Antoni Pigrau Solé*

Este texto corresponde a una de las ponencias presentadas ante el Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP), en su Sesión sobre las Políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, celebrada en Madrid entre el uno y el tres de octubre de 1994. La ponencia se refería estrictamente a la calificación jurídica de las eventuales violaciones del Derecho Internacional y a sus consecuencias en el terreno de la responsabilidad internacional, puesto que la exposición de las consecuencias materiales de dichas políticas en distintos países fue objeto de otras ponencias y comunicaciones. De ahí las frecuentes remisiones a las mismas que se hacen en el texto.

El asunto que se suscita aquí y ahora, ante el Tribunal Permanente de los Pueblos, no es totalmente nuevo. Este Tribunal ya se ha pronunciado en su sesión de septiembre de 1988, que tuvo lugar en el Berlín Occidental, sobre “Las políticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial” y, en especial, sobre la cuestión de la deuda externa. Los extraordinarios cambios políticos internacionales acaecidos desde entonces no han tenido una proyección positiva significativa sobre la economía mundial y, mucho menos, sobre la actividad del FMI y del Banco Mundial [Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) + Asociación Internacional del Desarrollo (AID)]. De ahí que los principales elementos jurídicos de la citada sentencia sean hoy, seis años más tarde, perfectamente vigentes y de ellos, en consecuencia, me servirá a lo largo de mi exposición¹.

Cincuenta años después de la celebración de la Conferencia de Bretton Woods, que dio lugar a la creación del FMI y del BIRD es oportuno evaluar su trayectoria a la luz del Derecho Internacional y del Derecho de los pueblos. La enorme incidencia que las actividades

*Profesor Titular de Derecho Internacional Público en la Universitat Rovira i Virgili, Tarragona

de ambos organismos han tenido y tienen sobre las condiciones de vida de millones de personas de todo el mundo hace que dicha evaluación sea, además, necesaria.

Me corresponde intervenir en relación con la calificación de las violaciones y las responsabilidades y lo haré desde una perspectiva jurídica internacional. Desarrollaré mi exposición en tres partes, en las que abordaré, sucesivamente, los presupuestos para la calificación, los hechos que en mi opinión son más relevantes desde el punto de vista jurídico y, por último, la valoración de los mismos con arreglo al Derecho Internacional y la cuestión de la responsabilidad del FMI y del Banco Mundial.

Antes de entrar en esos tres puntos avanzo ya que trataré de mostrar a este Tribunal que la valoración jurídica de las políticas del FMI y del Banco Mundial conduce a resultados negativos, que es posible justificar la afirmación que el FMI y el BM no se ajustan, ni en su funcionamiento, ni en su comportamiento, ni en los resultados a que éstos conducen, a normas fundamentales de Derecho Internacional; y que, en consecuencia, son técnicamente responsables internacionalmente de dicho incumplimiento y deberían serlo efectivamente.

PRESUPUESTOS PARA UNA CALIFICACIÓN JURÍDICA: EL SOMETIMIENTO DEL FMI Y EL BANCO MUNDIAL AL DERECHO INTERNACIONAL

Naturaleza jurídica del FMI y del Banco Mundial

El FMI y el Banco Mundial son técnicamente organizaciones internacionales de carácter intergubernamental, marcos e instrumentos permanentes de cooperación creados por los Estados para la obtención de finalidades concretas, de carácter económico en este caso, y dotados de una estructura de órganos que pueden ejercer determinados poderes. El alcance de dichas finalidades, la configuración de sus órganos y sus respectivos poderes han quedado establecidos en los Convenios para la creación de estas organizaciones, adoptados en la Conferencia de Bretton Woods, entre el uno y el 22 de julio de 1944².

Las organizaciones internacionales gozan, según el Derecho Internacional, de personalidad jurídica internacional³ lo que significa, de manera genérica, la titularidad de derechos y obligaciones, la capacidad para hacer efectivos los derechos y la obligación de responder por el eventual incumplimiento de sus obligaciones.

En particular, el FMI y el BIRD son desde 1947 “organismos especializados de las Naciones Unidas”. Ello significa, de acuerdo con el artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas que, partiendo de su naturaleza de organizaciones internacionales

intergubernamentales y de la posesión de amplias atribuciones internacionales en la esfera, en este caso, de la cooperación económica en sus vertientes monetaria y financiera, se han vinculado a la ONU mediante un acuerdo de cooperación en los términos del artículo 63 de la Carta⁴.

En el diseño del sistema descentralizado consagrado tras la Segunda Guerra Mundial, a pesar de la autonomía de los organismos especializados, la ONU debía ejercer una función de armonización general en las esferas económica, social, cultural y técnica⁵, de acuerdo con los propósitos enunciados en los artículos 1.3 y 1.4 de la Carta y de las disposiciones que los desarrollan. De tal manera que la figura de los “organismos especializados” se sitúa en el marco del capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas, referido a la cooperación internacional económica y social. En virtud del artículo 55 es obligación de la ONU la promoción de “a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos, y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) el respeto universal a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”. Todos los Estados miembros, según el artículo 56, se comprometen a cooperar con la ONU para la realización de esos objetivos. El fundamento de la necesidad de vinculación entre organizaciones internacionales especializadas en un sector concreto de la cooperación y la propia ONU, con competencias generales en todos los sectores citados, radica en esa superposición material de competencias entre las unas y la otra.

La vinculación entre organismos especializados existentes (art.57) o futuros (art. 59) con la Organización de las Naciones Unidas está pues referida exactamente a esos objetivos, para la obtención de los cuales la ONU debe jugar un papel central de coordinación, a través de la Asamblea General y, bajo su autoridad, el Consejo Económico y Social (arts. 58 y 60). La función de coordinación de las actividades de los organismos especializados se desglosa en una serie de mecanismos previstos en los artículos 17, 58, 62, 63 y 64 de la Carta de la ONU y en los respectivos acuerdos de vinculación⁶.

Sin embargo, las reticencias por parte del FMI y del BIRD a la concertación del acuerdo de vinculación con la ONU, las dificultades de su negociación, y las significativas peculiaridades de los acuerdos con el FMI y el BIRD respecto a los acuerdos con otros organismos especializados, que se traducen en importantes restricciones a la función de coordinación de la ONU, han sido puestas de relieve por la doctrina y por la propia ONU⁷.

El derecho aplicable

En tanto que sujetos de Derecho están sometidas, como cualquier otra organización de estas características, al Derecho Internacional: de una parte a los principios y normas de Derecho Internacional general, así como a las obligaciones que frente a otros Estados

u organizaciones internacionales hayan ido asumiendo, normalmente mediante tratados; de otra, a las normas propias de sus ordenamientos específicos -las reglas de la organización, en términos del Convenio de Viena de 1986⁸- configurados por los instrumentos constitutivos, sus decisiones y resoluciones adoptadas de conformidad con éstos y su práctica establecida.

En particular rigen para el FMI y el BIRD, como para cualquier otro sujeto internacional, las normas imperativas de Derecho Internacional general, ese pequeño núcleo de normas que contienen obligaciones esenciales para la salvaguarda de intereses fundamentales de la comunidad internacional. Entre ellas están hoy, sin ninguna duda, la igualdad soberana de los Estados, la libre determinación de los pueblos y el respeto a la dignidad de la persona.

En tanto que titulares de derechos y obligaciones frente a otros sujetos internacionales, las organizaciones internacionales -y por tanto también el FMI y el BIRD- están capacitadas para reclamar tales derechos internacionalmente y pueden ser objeto de reclamación por el incumplimiento de sus obligaciones; es decir, están sujetas a las normas de Derecho Internacional relativas a la responsabilidad. Cabe distinguir entre las reglas generales, aplicables asimismo a la responsabilidad entre Estados, y otras reglas especiales que derivarían de las características específicas del sujeto organización internacional⁹, lo cual presenta dificultades puesto que la teoría de la responsabilidad de las organizaciones internacionales está mucho menos desarrollada que la de los Estados. Por otra parte la previsión, en el orden interno de las organizaciones, de mecanismos específicos de solución de controversias y de determinación de la responsabilidad para distintos supuestos y, asimismo, de mecanismos que tienden a restringir su responsabilidad en otros, ha hecho que los supuestos de reclamación directa en el plano internacional por parte de o contra una organización internacional sean muy escasos¹⁰.

No obstante, en virtud de las normas generales, una organización internacional será responsable internacionalmente por la comisión de hechos ilícitos; es decir, por la violación de cualquiera de sus obligaciones internacionales derivada de un *hecho de la organización*. Se considera hecho de la organización “el comportamiento de cualquier órgano o agente de la organización, que tenga esa consideración según las reglas de la organización, cualquiera que sea su posición en el seno del sistema institucional y siempre que, en el caso concreto, haya actuado como tal”¹¹.

Sin embargo, en algunos casos puede ser muy difícil dilucidar si hay que atribuir ciertos comportamientos a la organización o a los Estados miembros. En consecuencia, se acepta que puede haber en ciertos casos una responsabilidad concurrente o alternativa de los Estados miembros de dicha organización¹².

En particular, hay que hacer notar que la personalidad jurídica de la organización puede constituir una ficción jurídica muy útil para los Estados que tienen un mayor peso en ella. Conviene partir de una distinción: el hecho de que las competencias

específicas de una organización internacional le permitan realizar actuaciones que estarían prohibidas a un Estado que las quisiera realizar unilateralmente, no debería justificar los supuestos en que la asunción formal por parte de la organización internacional no es más que la cobertura jurídica para esa actuación unilateral. A pesar de que, en este caso, en la práctica, sería como si los órganos de la organización actuaran por cuenta del Estado, al no haber un acto formal en este sentido y no tratarse del ejercicio de prerrogativas del poder público estatal¹³, no sería sencillo demostrar su auténtica naturaleza. En tal caso parece que estaremos ante un *hecho de la organización*, por lo que la eventual responsabilidad recaerá en ella y no en los Estados en cuyo interés, en realidad, se actúa. Algunos supuestos de la práctica más reciente del Consejo de Seguridad de la ONU tiende lamentablemente a hacer muy difusa la frontera entre ambos supuestos. Y algo de esto ocurre también en los dominios del FMI y del BIRD.

Una cuestión distinta, por último, es la de quién o quiénes están legitimados para exigir la responsabilidad de una organización internacional, para cuya respuesta es imprescindible analizar los supuestos concretos. A ello me referiré en la parte final de mi exposición.

DATOS PARA UNA VALORACIÓN JURÍDICA DE LA TRAYECTORIA DEL FMI Y DEL BANCO MUNDIAL

Ante el Tribunal se han descrito de manera clara el contenido de las políticas del FMI y del Banco Mundial y los resultados a los que han conducido. Considero pues innecesario extenderme en este punto, por lo que me limitaré a enunciar, a manera de recapitulación, aquellos aspectos estrictamente necesarios para mi argumentación.

Los objetivos del FMI y del BIRD

Según la concepción consagrada en Bretton Woods, en julio de 1944, el FMI y el BIRD debían realizar funciones complementarias. El FMI se ocuparía de la asistencia monetaria, que se presumía a corto plazo y dirigida a la realización de los pagos internacionales derivados del intercambio de bienes y equipos. En cambio, el BIRD se centraría en la asistencia financiera, a medio y largo plazo, y dirigida a la inversión productiva.

Los objetivos establecidos en el artículo I del Convenio Constitutivo del FMI son, fundamentalmente, fomentar la cooperación monetaria internacional; facilitar “la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos

de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica; fomentar la estabilidad cambiaria y coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros y, por último, acotar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros”.

Para ello, el FMI debe administrar el cumplimiento de una cierta disciplina, un “código de conducta monetaria” desarrollado en los artículos IV y VIII, con objeto de crear y mantener un sistema monetario estable y, paralelamente, ayudar financieramente a los Estados para controlar los desequilibrios temporales de sus balanzas de pagos.

Por su parte los objetivos del Banco Mundial son, según el artículo I del Convenio: a) contribuir a la reconstrucción y el desarrollo de los territorios de sus Estados miembros y estimular el desarrollo de los medios y fuentes de producción en los países de escaso desarrollo; b) fomentar las inversiones privadas de capital en el extranjero y complementarlas; c) promover un crecimiento equilibrado, a largo plazo, del comercio internacional y mantener el equilibrio de la balanza de pagos, contribuyendo a promover inversiones internacionales que faciliten el incremento de recursos de los Estados miembros, aumentando la productividad, elevando el nivel de vida y mejorando las condiciones de trabajo en su territorio; d) coordinar los préstamos establecidos por él con otros, estableciendo las prioridades adecuadas y e) facilitar, en los primeros años, la transición de la economía de guerra a la de paz.

Para cumplir estos fines el BIRD puede a) conceder préstamos directamente a los Estados miembros, a las empresas públicas o a las privadas; b) participar en los préstamos y garantizarlos y c) enviar misiones de expertos encargados de estudiar la situación económica y financiera de los Estados y prestar ayuda técnica en estas materias así como de formación de personal cualificado para gestionarlas.

Sobre los objetivos de ambas instituciones y su evolución cabe hacer las siguientes consideraciones: se han asentado siempre, especialmente en el caso del FMI, sobre la base de la ficción de que los desequilibrios en la balanza de pagos eran una situación excepcional y transitoria; pero siempre han sido la gran mayoría de los Estados miembros los que se han acogido a las excepciones que permitan incumplir el código de conducta monetaria¹⁴.

Todavía hoy, cincuenta años después de su adopción, la única referencia a la existencia de países con menor desarrollo que se puede encontrar en los textos de los Convenios, excluido el de la AID, sigue siendo la del final del primer inciso del artículo I del Convenio del BIRD. El intento de articular un sistema basado en la estabilidad de los tipos de cambio y la convertibilidad exterior de las monedas se demostró muy pronto como inviable y se autodestruyó en los primeros años setenta, siendo, como es sabido, decisiva la actuación del Gobierno de EEUU, vulnerando así sus obligaciones aunque era, paradójicamente, el principal artífice del sistema¹⁵.

La flexibilidad que se impuso con la segunda reforma del Convenio del FMI¹⁶ adoptada en 1976, que entró en vigor en 1978, ha conducido desde entonces a un auténtico desorden

monetario, en expresión utilizada por numerosos especialistas¹⁷. El FMI no ha sido capaz de cumplir su objetivo principal: la estabilización del sistema monetario.

El ideario liberal que subyace al diseño del FMI y del BIRD apenas se ha modificado a lo largo de 50 años. Mientras en el ámbito de la ONU y en el de otros organismos especializados, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y a consecuencia de la descolonización, del incremento del número de Estados que la siguió y de su acción política conjunta, el subdesarrollo se iba convirtiendo en el principal problema internacional a abordar, llevando a una reformulación de las prioridades¹⁸, el discurso del FMI y el Banco Mundial han continuado siendo en lo fundamental la repetición de unas fórmulas rígidas e inadecuadas a la realidad de la gran mayoría de los Estados, que apenas han considerado la influencia de los factores externos ajenos al control de dichos Estados.

Las nuevas normas jurídicas que se han ido abriendo paso en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas, desde la formulación de la estrategia del *Nuevo Orden Económico Internacional*, en 1974, con la finalidad de corregir las desigualdades de hecho que condicionan las relaciones económicas entre los Estados, han quedado a las puertas de ambas instituciones y han proyectado solamente un reflejo mínimo en ellas. En el caso del FMI, solamente la creación de algunos servicios financieros especiales, en mejores condiciones que el acceso a los recursos ordinarios, en muchos casos de vida efímera y siempre con unos recursos inferiores a los necesarios¹⁹. En el caso del BIRD, que sí tenía entre sus objetivos, como se ha indicado, “el estímulo del desarrollo de los recursos y las instalaciones productivas en los países menos desarrollados” (art. I, i), y a pesar de que sus actividades, así como las de su filial, la AID, se centran actualmente en los países menos desarrollados, su perspectiva continúa siendo la de una institución bancaria y en ningún caso la de un instrumento intergubernamental de cooperación para el desarrollo de las personas²⁰.

Por último es necesario mencionar lo que constituye una real modificación de los objetivos y funciones a través de la práctica del FMI y del BIRD, iniciada desde el estallido de la deuda externa y que ha llevado a una auténtica confusión de las actividades de una y otra institución²¹.

Como puso de relieve el TPP en su sentencia de Berlín en 1988, el FMI se ha convertido en una institución reguladora del sistema crediticio mundial, sin que ello se haya reflejado en una modificación de su Convenio constitutivo. Aunque se podría argumentar que la práctica de la organización es una forma válida de introducir modificaciones en su convenio constitutivo, al margen del procedimiento previsto en el artículo XXVIII, parece más discutible que esto sea así cuando afecta a los objetivos y las funciones básicas de la organización, y todavía más, si la nueva configuración del FMI repercute negativamente en los objetivos que aún figuran explícitamente en el

Convenio. Como señaló el TPP, “actualmente el FMI opera en beneficio de instituciones crediticias privadas. Está haciendo todo lo posible para extraer el servicio de la deuda a los deudores del Tercer Mundo y evitar insolvencias, que afecten a las deudas con los bancos privados y repercutan en las economías de los países capitalistas industrializados”²².

En lo que se refiere al Banco Mundial, y dejando aparte el objetivo superado -en lo que se refiere a Europa occidental y Japón- de la reconstrucción de las economías tras la guerra, también se ha producido de hecho una modificación de los objetivos. El Banco Mundial se ha concentrado en el fomento de las inversiones privadas, lo que se concibió originariamente más como un medio que como un fin, y ha relegado el desarrollo productivo de los países en desarrollo y, en general, de los Estados miembros, que debía contribuir a elevar el nivel de vida y a mejorar las condiciones de trabajo, a una consecuencia que, inevitablemente, en su concepción, se derivará algún día de las estrategias adoptadas²³.

Las políticas del FMI y del BIRD

La principal reclamación de los países en desarrollo frente a las instituciones de Bretton Woods ha sido siempre la posibilidad de obtener mayores corrientes de recursos financieros, con las mayores facilidades de financiación y con las menores condiciones posibles. Los pronunciamientos en este sentido han sido constantes, en particular en el seno del Movimiento de Países No Alineados y del *Grupo de los 77* desde mediados los años sesenta²⁴. A pesar de los aumentos de recursos²⁵ y de los distintos servicios creados posteriormente, las demandas de una mayor financiación y de una menor condicionalidad, de un aumento en la asignación de los Derechos Especiales de Giro (DEG) y de su vinculación con el desarrollo, así como un aumento del capital del Fondo, del Banco y de la AID, han sido reiteradas en innumerables textos de los países en desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y de la Asamblea General de la ONU²⁶.

Como es sabido, los recursos para la asistencia monetaria del FMI provienen básicamente de las cuotas con que los Estados miembros contribuyen al Fondo. Las cuotas son determinadas en función de fórmulas que combinan diversos indicadores, como la renta nacional de cada país, sus reservas de divisas y el volumen de su comercio exterior y que son revisadas periódicamente. Esta cuota, aparte de incidir, como se verá, en la determinación del número de votos, determina asimismo la cantidad máxima de dinero de que puede disponer cada Estado miembro. Las distintas vías de financiación del FMI establecen siempre un límite máximo para cada Estado miembro en términos de porcentaje sobre su cuota.

Por ejemplo, la vía ordinaria de asistencia consiste en la compra por un Estado miembro al FMI de moneda extranjera a cambio de su equivalente en moneda nacional hasta un máximo del 125% de la cuota, con el compromiso de recompra posterior de su propia moneda. Esta asistencia está sujeta a determinadas condiciones cuando su

cuantía sobrepasa el primer 25% o tramo de reserva. Los siguientes tramos de 25% o tramos de crédito están sometidos a la condicionalidad del FMI o conjunto de requisitos referidos a la política que debe aplicar al utilizar tales recursos. En la práctica, la condicionalidad se ha extendido al conjunto de las vías de financiación que canaliza el Fondo, con excepción de la asignación de los DEG, surgida tras la primera enmienda al Convenio del FMI²⁷.

La práctica del FMI en materia de condicionalidad ha sido recogida en una decisión de 1979 titulada *Utilización de los recursos generales del Fondo y acuerdos de confirmación*, en cuyo párrafo 4 se dice lo siguiente: “cuando ayude a los países miembros a elaborar sus programas de ajuste, el Fondo tendrá en cuenta debidamente sus objetivos sociales y políticos internos, sus prioridades económicas y la situación en la que se encuentran, incluidas las causas de sus dificultades de balanza de pagos”. La interpretación dada a esta disposición ha sido que, en caso de conflicto entre los objetivos internos de un miembro y los objetivos del FMI, prevalecen éstos últimos²⁸.

La absurda lógica del encadenamiento entre factores de determinación de la cuota, fijación de la misma, topes de acceso a los recursos y condicionalidad, implica necesariamente que cuanto menos ingresos tiene el país, menor será su cuota, menor por tanto el volumen de recursos a los que puede acceder y mucho más severas las condiciones para obtenerlos. A la inversa, los países más ricos, tienen la posibilidad de acceder a volúmenes muy superiores de financiación, evitando normalmente la condicionalidad²⁹. La conexión entre la cuota, de una parte, y el monto y las condiciones de acceso a los recursos, de otra, es por tanto decisivo. La ignorancia de factores tan significativos como el de la población y el de las necesidades de desarrollo prejuzga globalmente la orientación discriminadora de la actuación del FMI. Además, el FMI dispone de una sanción absolutamente eficaz para garantizar que el prestatario cumple las condiciones fijadas: la suspensión de la asistencia.

Se produce, en consecuencia, un trato material desigual, bajo la cobertura de una igualdad de trato formal. Pero el trato desigual, en beneficio de los países más desarrollados, no se ha limitado a la aplicación de estos criterios. Aprovechándose de su decisivo peso en la adopción de decisiones a la que me referiré más adelante y del singular papel de su moneda, los Estados Unidos, el país con mayor déficit en su balanza de pagos, ha podido incumplir sus obligaciones en virtud del Convenio, sin que ello haya repercutido en una acción del FMI más allá de meras recomendaciones³⁰. En general, cabe hablar de un sistema asimétrico, en la medida en que el FMI sólo tiene posibilidad de presionar realmente a los países prestatarios, cargando sobre ellos toda la responsabilidad de los problemas monetarios, a pesar de que es obvio que tienen mucha mayor trascendencia exterior las decisiones económicas de los países más industrializados³¹. De tal manera que las exigencias de corrección de los desequilibrios de pagos o de liberalización del acceso al mercado de los productos foráneos solamente tienen un componente coercitivo sobre los países en desarrollo.

El BIRD, en tanto que entidad de crédito, fija también sus condiciones. Se financian fundamentalmente actividades que a juicio del Banco supongan una rentabilidad económica y siempre que previamente se haya asegurado la solvencia del Estado beneficiario. Sus préstamos han ido diversificándose con los años y pueden distinguirse los préstamos para proyectos, los previstos inicialmente; los préstamos sectoriales; los préstamos institucionales y los préstamos de ajuste estructural³².

En lo que se refiere a la AID, a pesar de sus objetivos esencialmente dirigidos a la asistencia a los países menos desarrollados, su actividad ha estado marcada por la intensa identidad con el BIRD en cuanto a las personas que la gestionan y los criterios políticos que la guían³³. Por otra parte, las dificultades se han reproducido cada vez que se ha intentado reponer sus recursos. Ha habido hasta diez reposiciones de recursos en la AID desde su creación, la última de ellas en 1993³⁴.

Se insiste, desde posiciones próximas al BIRD, en el realismo y la ausencia de consideraciones políticas en su actuación³⁵. En realidad, el BIRD está lejos de respetar en la práctica el artículo IV, inciso 10 de sus estatutos, que le prohíben la intervención en los asuntos políticos de cualquier Estado o dejarse influenciar por la orientación política de los solicitantes de la financiación³⁶. La defensa por parte del banco de los principios básicos del liberalismo económico condiciona sus propios criterios de financiación: prioridad de los proyectos privados sobre los públicos y control absoluto sobre la gestión de los créditos. La historia del BIRD muestra su beligerancia en favor de los inversores extranjeros ante las medidas de nacionalización o ante Gobiernos no deseados y su condescendencia con Gobiernos autoritarios; los casos de Egipto en relación con la presa de Asuán; de Chile, durante el Gobierno de Allende, o de la Nicaragua sandinista; o los de Indonesia o Sudáfrica son suficientemente claros.

David Baldwin escribía hace casi treinta años lo siguiente: “El BIRD, en efecto, existe para procurar negocios a sus competidores, los inversores privados. A la vista de las demandas recibidas de los países en desarrollo para el suministro de la mayor cantidad de capital posible en las condiciones más benignas y en el menor plazo posible, la respuesta del BIRD ha sido, efectivamente, que en realidad esos países no necesitaban tanto capital como pensaban; que el capital que necesitaban era el capital privado, no el público; y que la razón de que carecieran del capital privado suficiente era que sus Gobiernos practicaban políticas indeseables. La solución dada por el BIRD consistió, por lo tanto, en negar los préstamos, con el objetivo estratégico de inducir (extorsionar) al Gobierno en cuestión para que cambiara su política”³⁷. No solamente ésta es todavía hoy la política del Banco, sino que la imposición de los principios del libre mercado como condición para el acceso a los recursos se ha intensificado en los últimos años.

En resumen, la creación de nuevos servicios en el FMI y los incrementos de recursos disponibles en el Fondo y en el Banco Mundial han sido normalmente medidas tardías e insuficientes de respuesta a las demandas de los países en desarrollo, casi siempre superadas

por la gravedad de las necesidades. En ningún caso se han dado pasos que indiquen una decisión política de convertir a las instituciones de Bretton Woods en organismos partícipes de una transformación sustantiva de las relaciones económicas internacionales. Las concepciones imperantes en ellas no se corresponden en absoluto con las aprobadas por la Asamblea General de la ONU en sus *decenios para el desarrollo* y han sido radicalmente beligerantes con los planteamientos de un *nuevo orden económico internacional*³⁸.

Desde los primeros años ochenta ha sido de particular importancia la actividad del FMI y del Banco Mundial como gestores de la crisis de la deuda, cuyas causas ya fueron analizadas por el TPP³⁹. Debía dotarse de liquidez a los países deudores para evitar el impago total de la deuda. Ante deficiencias propias de estructuras económicas muy sensibles a la influencia de los factores externos se aplicaron las recetas centradas en la política interna. La estrategia de financiación que se ha seguido, que el TPP calificó en 1988 como de “industrialización cum deuda”, se ha caracterizado por la exigencia de planes de ajuste que incluyan reformas estructurales en los países deudores dirigidas a favorecer la exportación y a abrir sus mercados al exterior y el compromiso para estos países de pagar, en lo fundamental, la deuda y sus intereses, en las condiciones del mercado⁴⁰. A pesar de los sucesivos intentos de suavizar la deuda, en especial para los países más pobres, tanto para la deuda oficial como para la deuda con bancos comerciales⁴¹, la deuda externa se ha convertido de esta manera en un mecanismo definitivo para reforzar la presión liberalizadora del FMI y del Banco Mundial, que se han convertido en los garantes de la globalidad del sistema crediticio, coordinando un auténtico monopolio de la financiación externa. Un acuerdo con el FMI se ha convertido en condición imprescindible para acceder a cualquier otra de las fuentes de crédito.

Como ya se ha apuntado, se ha producido una convergencia progresiva de las funciones que realizan el FMI y el Banco Mundial hasta el punto de confundirse. Mientras el FMI comenzaba a suministrar fondos a medio plazo a través del Servicio de Ajuste Estructural (desde 1986) y del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (1987), el Banco Mundial empezó a ocuparse, desde 1979, de facilitar el pago de la deuda a través de préstamos de ajuste estructural y préstamos de ajuste sectorial, utilizables para reducir el déficit en la balanza de pagos, para hacer frente al servicio de la deuda o para la adquisición de productos de importación. Las condiciones aplicadas normalmente por el FMI para este tipo de préstamos quedaban integradas en la actividad del Banco Mundial⁴².

La trascendental modificación cuantitativa y cualitativa del papel del FMI y del Banco Mundial en relación con la gestión de la deuda externa ha generado una serie de consecuencias difícilmente conciliables con la letra y el espíritu de sus respectivos convenios constitutivos. Són básicamente la restricción de los recursos puestos a disposición de los Estados miembros⁴³; el crecimiento del capital inmovilizado⁴⁴, el endurecimiento de la condicionalidad y el fenómeno de la condicionalidad cruzada⁴⁵ y la existencia de una transferencia inversa de capital, desde los Estados miembros hacia ambas instituciones.

En lo que a este último punto se refiere, desde 1984 el FMI y el Banco Mundial son prestatarios netos de los países deudores. El flujo anual de capital percibido por el FMI asciende a 3.000 millones de dólares de media; el percibido por el Banco Mundial a 1.900 millones. Además su gestión de la deuda ha tenido una incidencia decisiva en la configuración de una transferencia neta desde los países del sur hacia los países industrializados de 418.000 millones de dólares, entre 1982 y 1990, lo que equivale a seis veces el Plan Marshall, en cifras de 1991⁴⁶.

La adopción de decisiones en el FMI y el Banco Mundial

El TPP ya ha tenido oportunidad de señalar que “desde su origen los países industrializados con economía de mercado han ejercido el poder en el seno de esas dos instituciones y han orientado su política en beneficio de sus propios intereses, con una clara preponderancia de EEUU”⁴⁷. No es extraño, por tanto, que una de las preocupaciones expresadas desde los años sesenta y de manera creciente por los países en desarrollo y respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas ha sido la de reclamar una mayor participación en la adopción de decisiones en las instituciones de Bretton Woods⁴⁸. El sistema de voto ponderado ha sido considerado tradicionalmente como el aspecto más relevante de la desigualdad de participación en las decisiones de las instituciones de Bretton Woods. Y en efecto es su vertiente más visible. El criterio de igualdad formal vigente en estas instituciones se abandona pues en este campo en beneficio de un mayor control por parte de los países más ricos. El factor de ponderación de voto vigente en las instituciones de Bretton Woods es únicamente el de la cuota de cada Estado. Tampoco en este aspecto se tienen en cuenta los indicadores de desarrollo humano o la población de los Estados. Los resultados de la aplicación de este sistema son meridianamente claros. Bastarán algunos datos.

En el FMI, cada Estado miembro tiene un número total de votos compuesto por un mínimo de 250, más uno por cada 100.000 derechos especiales de giro de cuota (1 DEG equivalía a 1,42180 dólares, el 11 de octubre de 1993). En el BIRD cada Estado miembro tiene un mínimo de 250 votos más uno por cada acción de 100.000 dólares que haya suscrito.

Para el FMI, en 1946, EEUU poseían un 31,14% de los votos totales. Añadiendo el 15,83% correspondiente al Reino Unido y el 5,67% de Francia, se alcanzaba un 52,64% de los votos y por tanto la mayoría absoluta, sobre un total de 40 miembros en ese momento. Las sucesivas revisiones de las cuotas y de las mayorías han tenido una incidencia globalmente modesta. En 1971, los Estados Unidos poseían el 21,42% de los votos. Para llegar a una cifra superior al 50%, bastaba sumar los votos de Alemania Federal, Reino Unido, Francia, Japón, Canadá e Italia. De esta manera, en esa fecha, siete países disponían de mayor número de votos que los 110 miembros restantes. Los 22 miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que lo eran del

FMI disponían de un 66,24% de los votos⁴⁹. En los años setenta se produce una relativa mejora del conjunto de los países en desarrollo a causa de las sucesivas revisiones de las cuotas que, sin cuestionar la lógica de su asignación, han repercutido en un incremento sustancial para los países exportadores de petróleo, acorde con su mayor peso económico. En 1981, EEUU disponían de un 20,01% de los votos y los 23 miembros de la OCDE que lo eran también del FMI sumaban un 61,17%. Una cierta reducción, aunque no en términos relativos, ya que el FMI tenía entonces 141 Estados miembros⁵⁰. Con los cambios políticos acaecidos en los últimos años la situación ha empeorado de nuevo. Así, en 1993, tras la novena revisión de cuotas y sobre 178 Estados miembros, los Estados Unidos cuentan con el 17,82% de los votos; los países del *Grupo de los Diez*, con un 52,13%, y los 24 miembros de la OCDE que lo son también del FMI, con el 60,2% de los votos. Una disminución escasa en términos absolutos. Pero la novedad estriba en que los 25 nuevos miembros ex-socialistas más Rumania, que ya lo era, absorben además un 7,92% de los votos. El peso relativo de los países en desarrollo, incluida China, que sólo posee un 2,29%, ha empeorado sustancialmente⁵¹.

En el Banco Mundial los datos son los siguientes. Para el BIRD los países desarrollados de economía de mercado disponían de un 70,6% de los votos en 1946; de un 65,3% en 1965, de un 61,7% en 1975⁵². En 1986, sobre un total de 150 Estados miembros, EEUU disponía de un 19,88% de los votos; el *Grupo de los Diez*, de un 53,27%, y los 23 miembros de la OCDE que también lo eran del BIRD, de un 62,29%. En 1993, sobre un total de 176 Estados Miembros las cifras eran, respectivamente, de un 17,18%, un 52,7% y un 60,94%. Los nuevos miembros ex-socialistas, más Hungría, Polonia y Rumania, que ya eran miembros, disponen de un 5,32%. Las cifras, como se ve son paralelas a las del FMI y son algo más altas todavía en la AID⁵³.

Un aspecto que merece ser puesto de relieve es la progresiva pérdida de peso relativo de los votos básicos. Veamos el caso del FMI. El hecho de que a cada Estado miembro se le reconozcan 250 votos como mínimo se justificaba en la voluntad de reflejar el concepto de la igualdad formal entre todos los Estados⁵⁴. Sin embargo, los sucesivos aumentos de cuotas han ido elevando el número de votos totales, mientras que la cifra de 250 no ha sufrido ninguna modificación. De tal manera que la proporción de votos básicos en el total de votos ha pasado de un 12,5% en 1947 al 3% en 1993. Obviamente los más perjudicados han sido los países con una cuota más baja, los menos desarrollados entre los países en desarrollo. Si los votos básicos hubieran aumentado en la misma proporción que lo han hecho las cuotas totales entre 1947 y 1992, ahora deberían ser de 5.000 votos básicos por Estado miembro⁵⁵.

La ponderación de voto no es, por supuesto, operativa para aquellas decisiones que requieran la unanimidad. En los casos en que se requiere una mayoría, ésta varía, según el tipo de decisiones, y además, se ha ido modificando en las distintas enmiendas al Convenio constitutivo⁵⁶. Es significativo que, a medida que se ha ido disminuyendo

relativamente las cuotas de EEUU y otros países más industrializados, se ha ido elevando la mayoría requerida para adoptar las decisiones más importantes, que ahora está en un 85% de los votos. Los Estados Unidos han gozado siempre, por sí solos, de un auténtico derecho de veto sobre las decisiones importantes del Fondo. Ese derecho lo posee también el conjunto de Estados miembros de la Unión Europea.

Pero sería un error reducir la adopción de decisiones al momento puntual y formal de la votación. Se trata, por el contrario, de un proceso que integra el conjunto de factores que pueden ejercer algún tipo de influencia para que una decisión formal sea tomada o, muchas veces, no tomada. Estos factores pueden referirse al contexto institucional de la organización (características de los órganos, procedimientos, práctica e ideología de la organización); a la naturaleza de la decisión (proyección interna o externa, programática, normativa, operacional, etc.); al peso de los distintos actores (representantes estatales, altos cargos y funcionarios de la organización, expertos, etc.); a la existencia de grupos de presión formal o informalmente constituidos en torno a intereses específicos (bancarios, inversores, ONG); a las características y a los medios humanos, documentales y financieros con que cuenten las distintas representaciones estatales en la organización y también, por supuesto, a los procedimientos que regulan la conclusión formal del proceso, se trate o no de una votación. En esta línea, podemos analizar la procedencia del personal que ocupa los altos cargos en estas organizaciones. En particular el perfil de sus máximos responsables, su estilo y criterios de trabajo han marcado en ciertas etapas mucho más la evolución de las instituciones que la posición de los Estados en ellas⁵⁷.

Como es sabido el director gerente del FMI es tradicionalmente un europeo, occidental por supuesto, mientras que el presidente del Banco Mundial es de EEUU⁵⁸. Estas instituciones, por otra parte, siempre han hecho una aplicación digamos flexible del criterio vigente en el sistema de las Naciones Unidas de una distribución geográfica equitativa de los funcionarios. De modo que, en 1968, sobre un total de 54 altos funcionarios del FMI, 23 eran de EEUU, 44 lo eran del conjunto de los países más desarrollados y solamente 10 de los países en desarrollo. Sobre su talante escribía Susan Strange: "Como funcionarios con un trabajo concreto que realizar, la plantilla de personal muestra un alto nivel de responsabilidad, integridad e imparcialidad. En la medida en que proceden, en general, de los bancos centrales y de las Administraciones nacionales, sin embargo, están más habituados a llevar a cabo instrucciones que a promover medidas políticas que respondan a los cambios del mundo exterior"⁵⁹.

Tampoco en el BIRD se respeta el criterio del reparto geográfico equitativo. La presencia de originarios de los países en desarrollo era de 16 altos cargos sobre un total de 159 en 1951; de 49 sobre 406 en 1963 y de 334 sobre 1.348 en 1971; es decir, un 10,06%, un 12,06% y un 24,77%, respectivamente. Un porcentaje siempre inferior al de la fuerza de voto del conjunto de países en desarrollo. En cambio los nacionales de EEUU y el Reino Unido suponían un 71% en 1951, un 54% en 1963 y un 42%

en 1971⁶⁰. En 1980, de los 67 vicepresidentes y directores de departamento del Banco Mundial, sólo 14 eran de países en desarrollo⁶¹.

Otro aspecto no menos importante es la práctica existente en las instituciones de Bretton Woods en el sentido de que las decisiones más trascendentes no se elaboren en el seno de los órganos previstos en sus Convenios Constitutivos, sino que son prefabricadas en foros situados al margen del sistema institucional y luego trasladadas para su adopción formal a los órganos competentes. Este ha sido el papel jugado por el llamado *Grupo de los Diez* en relación, entre otros asuntos, con las dos primeras modificaciones del Convenio del FMI⁶² y es el papel que juegan actualmente las cumbres de los países más industrializados⁶³. Así pues, al escaso poder de decisión que se atribuye formalmente a los países en desarrollo hay que añadir que, en realidad, los debates importantes se sustraen con frecuencia a los órganos del FMI, para desplazarse a otros foros en los que estos países no sólo no pueden ejercer influencia, sino que ni siquiera pueden tener presencia.

El secretismo y el control estricto de la ingente información de que disponen el FMI y el Banco Mundial ha sido otro de los aspectos relevantes de su funcionamiento. Ello es a la vez causa y consecuencia de una práctica escasamente participativa en la adopción de decisiones en la maquinaria interna de ambas organizaciones, incluidos sus propios funcionarios. Por supuesto el acceso a la información por parte de los afectados en última instancia por las decisiones todavía ha sido más difícil. Solamente en los últimos años, parecen abrirse algunas tímidas vías de contacto con las ONG. El efecto más evidente de esta práctica es la dificultad para exigir responsabilidades por sus actuaciones a los altos cargos, especialmente a los directores ejecutivos⁶⁴.

En resumen los pasos dados en este terreno en las instituciones de Bretton Woods se han movido siempre dentro de los presupuestos originales. No ha habido una voluntad política para replantearlas teniendo en cuenta las necesidades y los intereses de los países en desarrollo o, por lo menos, adaptarlas para una participación efectiva de estos países. Ha habido aumentos de cuotas para los países en desarrollo menos pobres, pero ha habido también una pérdida del valor relativo de los votos básicos, lo que deteriora aún más el peso de los países con cuotas más bajas; se han creado nuevos órganos donde no hay voto ponderado, como el Comité Provisional y el Comité del Desarrollo, pero que carecen de capacidad decisoria; hay una mayor presencia de los países en desarrollo entre los Directores Ejecutivos, pero los países desarrollados continúan prefiriendo resolver los problemas monetarios, o mejor *sus* problemas monetarios, al margen de los órganos del FMI y del BIRD. Ha aumentado la presencia de funcionarios nacionales de los países en desarrollo, pero aún está por debajo del insuficiente porcentaje de voto que poseen dichos países.

En lugar de corregir las desigualdades de hecho entre los Estados, de acuerdo con el principio de la igualdad de participación de los países en desarrollo en la adopción de decisiones, se ha configurado un sistema que está dirigido deliberadamente a atribuir

a unos pocos Estados el peso de decisiones que afectan a todos los demás. Un sistema que, desde este punto de vista, se puede calificar como de desigualdad descompensatoria o de discriminación negativa hacia los países en desarrollo.

Los resultados de la actuación del FMI y del Banco Mundial

El TPP ha tenido ocasión de conocer numerosos datos de carácter general o referidos a países específicos que demuestran el fracaso de las políticas impulsadas por el FMI y el BIRD en cuanto a la mejora del nivel y la dignidad de la vida en nuestro Planeta⁶⁵.

Según datos del Informe de 1992 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el 83% de la riqueza mundial está en manos de los 1.000 millones de personas más ricas, mientras que los 1.000 millones de personas más pobres poseen un 1,4% de esa riqueza. Una diferencia que dobla la existente en 1960. Los llamados *países menos adelantados*, cuyo número va creciendo, registran un continuo estancamiento, en palabras del secretario general de la ONU⁶⁶.

La aplicación de las políticas de ajuste, unidas a la exigencia de la reducción de la deuda, ha supuesto unos efectos gravísimos sobre las economías y sobre las poblaciones de los países pobres, de los que el Tribunal ha sido informado. Ha repercutido en un conjunto de aspectos mutuamente relacionados: los recortes de los subsidios estatales a la alimentación; la reducción de los gastos sociales en educación, sanidad o transportes; la privatización de empresas públicas; el aumento del desempleo; los desplazamientos masivos de población hacia las ciudades; la reducción de los salarios; el incremento de las cargas fiscales y las restricciones al crédito interno; la destrucción de pequeñas y medianas empresas; la devaluación de las monedas y la reducción de los ingresos por exportación; el deterioro del medio ambiente, etc. La década de los ochenta ha vivido así alarmantes y comprensibles revueltas populares de distinta magnitud en diversos países, como Venezuela, República Dominicana, Egipto, Argentina o Túnez⁶⁷. Igualmente ha ido disolviendo la solidaridad política entre los países en desarrollo y por tanto ha ido disminuyendo su fuerza negociadora individual y colectiva⁶⁸.

En lo que se refiere a la deuda, desde 1982 a 1987 los países en desarrollo pagaron a los desarrollados 837.000 millones de dólares, lo que equivale al total del principal de la deuda existente en 1982 y al 70% de la deuda pendiente en 1987. A pesar de esos pagos masivos su deuda total ha crecido hasta situarse en más de 1,4 billones de dólares. Para los países africanos, la deuda equivale al total de su PNB, el doble que diez años atrás⁶⁹. Por tanto la capacidad de presión sobre los países en desarrollo tiende a crecer y la capacidad de maniobra de éstos a reducirse.

Los países en desarrollo que poseían recursos naturales se han visto obligados a ir hipotecándolos o vendiéndolos progresivamente al capital extranjero, igual que con sus infraestructuras básicas; se produce un auténtico desmantelamiento del sector público⁷⁰. Los que no los poseían han quedado, simplemente, al margen del mercado. El mismo

fenómeno se ha producido en segmentos importantes de la población en el resto de los países, desarrollados o no; un fenómeno de “exclusión de los más débiles”, al que el TPP ya se ha referido en otro momento⁷¹.

Otro factor a tener en cuenta, que ha contribuido a agravar la situación económica mundial y que amenaza con dejar todavía más desasistidos a los países en desarrollo ha sido la crisis global que ha afectado a los países de economía planificada, inmersos en un proceso acelerado de transformación de su sistema económico, cuyo futuro es tan impredecible que parece, por una vez, muy adecuada su denominación de “economías en transición”, sin más⁷².

El resultado de todo ello se proyecta directamente en la esfera de los Derechos Humanos. En la “Declaración sobre el derecho al desarrollo”, adoptada por la Asamblea General de la ONU, el 4 de diciembre de 1986 (Resolución 41/128) se confirma la conexión entre desarrollo y Derechos Humanos, al establecer, en su artículo 1, que “el derecho al desarrollo es un Derecho Humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los Derechos Humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”. Y se añade que “la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo” (art. 2.1).

Los datos que se han ido exponiendo ante el Tribunal demuestran no sólo lo lejos que se está de estos planteamientos, sino, y esto es lo que aquí nos interesa, que cada día estamos más lejos de ellos. Por tanto, y puesto que efectivamente las políticas del FMI y el Banco Mundial generan consecuencias reales sobre las personas, debemos concluir que o bien el FMI y el Banco Mundial no trabajan para el desarrollo, o bien, lo que es muy parecido, su concepto de desarrollo no tiene ningún parecido o es contradictorio con el que define el Derecho Internacional.

No ha de ser, por tanto, sorprendente que los resultados de las políticas del FMI y del Banco Mundial conduzcan, por el contrario, a lo que podríamos calificar como un cuadro general de violación masiva y persistente de los Derechos Humanos a nivel mundial, aunque naturalmente esas políticas no son la única causa y, además, la gravedad de la situación varía de unos a otros países. En primer lugar, obviamente, se violan los derechos de carácter económico social y cultural: el derecho al trabajo, el derecho a unas condiciones de trabajo equitativas, el derecho de asociación sindical, el derecho a la seguridad social, la protección de los niños y adolescentes contra la explotación económica y social, el derecho a alimentación, vestido y vivienda adecuados, el derecho a la salud física y mental, el derecho a la educación, todos ellos recogidos en el “Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales” de 1966.

Pero las situaciones de pobreza generalizada y permanente son también el caldo de cultivo apropiado para la violación de los derechos civiles y políticos. Porque las medidas

que sientan las bases para consolidar tal estado de cosas sólo son posibles sin la participación de las personas afectadas y sólo son perpetuables a largo plazo con medidas autoritarias. Como se ha señalado repetidamente⁷³, existe una interrelación entre el derecho al desarrollo, los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos. Unos y otros se impulsan mutuamente. La inexistencia de unos favorece la desaparición de los otros.

LA RESPONSABILIDAD DEL FMI Y DEL BANCO MUNDIAL

Como se ha indicado, la responsabilidad de las organizaciones internacionales en el plano jurídico-internacional se deriva de la existencia de hechos ilícitos, es decir de violaciones de las obligaciones internacionales vigentes para una organización que sean atribuibles a la misma. En mi opinión, la práctica del FMI y del Banco Mundial demuestra la existencia de tales hechos ilícitos que, por tanto, son susceptibles de dar lugar a una responsabilidad internacional y a ello me referiré en primer lugar, para pasar a continuación a las consecuencias que debería generar dicha responsabilidad y, por último, a las posibilidades de hacerla efectiva.

Fundamentos de la responsabilidad

La violación de obligaciones derivadas del Derecho Internacional

De los aspectos seleccionados de la trayectoria de las instituciones de Bretton Woods es posible extraer algunas consecuencias sobre su incompatibilidad con algunas de las normas fundamentales del Derecho Internacional, sin ninguna pretensión de exhaustividad. Me referiré sucesivamente a los objetivos establecidos en los tratados constitutivos de dichas instituciones, a su condición de Organismos Especializados de las Naciones Unidas y a los principios estructurales del Derecho Internacional.

a) La violación de los objetivos establecidos en los tratados constitutivos

El FMI ha violado y viola los fines para los que fue creado, establecidos en el artículo I de su Convenio constitutivo, donde se indica que “el Fondo se atendrá en todas sus normas y decisiones a los fines enunciados en este artículo”. En particular, las decisiones del FMI han ido en contra de los siguientes apartados: ii) “Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica; v) “Infundir confianza a los países miembros poniendo a su

disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos **sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional**; y vi) “De acuerdo con lo que antecede, **acotar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros**”⁷⁴. Al convertirse de manera prioritaria en el garante político del pago de la deuda externa⁷⁵, el FMI, renunciando a su carácter multilateral, ha introducido objetivos no previstos en el Convenio a los que ha condicionado el conjunto de su estrategia, consistente en medidas incompatibles especialmente con el desarrollo de los objetivos sociales mencionados.

El BIRD ha violado y viola los fines para los que fue creado, establecidos en el artículo I de su Convenio Constitutivo, donde se indica que “en todas sus decisiones, el Banco se guiará por los fines enunciados en este artículo”. En particular las decisiones del BIRD atentan contra los fines enunciados en los siguientes apartados: i) “Contribuir a la obra de reconstrucción y fomento en territorios de sus miembros ... **estimulando el desarrollo de los medios y fuentes de producción en los países de escaso desarrollo**” y iii) “Promover un crecimiento equilibrado, de largo alcance, del comercio internacional y el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pagos, alentando las inversiones internacionales para que contribuyan **al desarrollo de los recursos productivos de los miembros y ayudando así a aumentar la productividad, a elevar el standard de vida y a mejorar las condiciones de trabajo en sus territorios**”.

b) Las violaciones conexas con su condición de Organismos Especializados de las Naciones Unidas

Las organizaciones internacionales pueden estar vinculadas por la Carta de la ONU, en la medida en que recoge normas consuetudinarias, como se verá más adelante. Pero el FMI y el Banco Mundial están además vinculadas por la Carta en la medida en que son organismos especializados de las Naciones Unidas. Como se ha indicado, esta condición supone en todo caso la aceptación de los propósitos de la ONU y la cooperación con la ONU para la consecución de los mismos, en particular para el recogido en el artículo 1.3⁷⁶, tal como se desarrolla en el artículo 55, que exige la promoción de: “a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexas y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo y c) el respeto universal a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”.

Las instituciones de Bretton Woods han violado y violan dicho propósito de la ONU, al imponer deliberadamente a los Estados miembros la adopción de medidas que, como ellas saben, llevan a resultados contrarias al mismo. De esta manera se induce a los Estados

miembros a incumplir sus propias obligaciones en virtud de los artículos 56 y 103 de la Carta⁷⁷. Igualmente se impone a los Estados miembros la adopción de medidas contrarias a las obligaciones internacionales que estos Estados han asumido en el marco de otros organismos especializados, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Aún más, el FMI y el Banco Mundial han desoído sistemáticamente las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de otros órganos de la ONU en materia de cooperación económica internacional, incluso cuando tales resoluciones se referían explícitamente a ambas organizaciones. Aun cuando las resoluciones tienen el carácter de recomendaciones, existe para los Estados miembros una obligación general de considerar de buena fe las recomendaciones de la organización⁷⁸. Con mayor razón debe existir tal obligación para unas organizaciones que forman parte del sistema de las Naciones Unidas, aun a pesar de las restricciones incorporadas en el artículo IV de los respectivos acuerdos de vinculación con la ONU. La falta de consideración del conjunto de las recomendaciones y, lo que es más grave, el mantenimiento de políticas contrarias a las mismas, son prueba inequívoca de la inexistencia de buena fe y constituyen por tanto una violación del art. 58 de la Carta que impide a la ONU cumplir con su función de coordinación de acuerdo con las disposiciones de los artículos 1.3 y 1.4 de la Carta. Por dar un ejemplo suficientemente claro, la estrategia basada en el pago de la deuda externa, cuando ésta, por su volumen, tiene una significación tan distinta para países deudores y países acreedores, es radicalmente contraria a los objetivos generales fijados en la Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, del uno de mayo de 1974, que consiste en “corregir las desigualdades y reparar las injusticias actuales, eliminar las disparidades crecientes entre los países desarrollados y los países en desarrollo”.

Resulta difícil admitir que unas Organizaciones Internacionales que no tienen en cuenta en absoluto las orientaciones de la ONU y que aplican unas políticas que llevan a resultados contrarios a los prescritos para la actividad de la ONU puedan ser consideradas todavía “organismos especializados de las Naciones Unidas”⁷⁹. Por limitado que sea el contenido material de esta condición, una denominación tal debe contener necesariamente unas mínimas garantías para las Naciones Unidas, aunque sólo sea por la utilización de su nombre.

c) La violación de los Principios estructurales del Derecho internacional

El comportamiento y el funcionamiento de las instituciones de Bretton Woods aparecen como incompatibles con algunos de los principios fundamentales, de base consuetudinaria, recogidos en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas y desarrollados en la Resolución 2.625 (XXV) del 24 de octubre de 1970, entre otros textos. Estos principios configuran las bases del Derecho Internacional contemporáneo. Me refiero, básicamente, al principio de la igualdad soberana de los Estados, al principio de no intervención, al principio de la libre determinación de los pueblos y al principio del respeto a los Derechos Humanos⁸⁰.

En primer lugar el principio de la igualdad soberana no se corresponde actualmente con un concepto estrictamente formal de soberanía, aunque en este aspecto incluye, en particular, el derecho de todo Estado a elegir y llevar adelante libremente su sistema político, social y económico y el derecho a intervenir en la solución de cuestiones internacionales que afecten a sus intereses legítimos. Pero el impacto de la *ideología del desarrollo* ha supuesto una doble evolución del principio: de una parte, incorporando una dimensión económica de la soberanía, traducida en el principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales; de otra parte, incorporando una vertiente material de la igualdad en su aplicación a las relaciones económicas internacionales que, fundamentándose en la equidad y la solidaridad, exige un tratamiento diferenciado en favor de los países en desarrollo para compensar su desigualdad de hecho, lo que se traduce básicamente en un principio de trato preferencial en favor de los países en desarrollo y un principio de igualdad de participación para estos países en la adopción de decisiones⁸¹. Entre los numerosos textos de las Naciones Unidas que los reconocen destacan la “Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional” y la “Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados”⁸². La práctica de las instituciones de Bretton Woods choca contra este principio, tanto en su vertiente más clásica, como en su concepción actual.

De una parte, el FMI y el Banco Mundial han violado y violan el derecho a la elección por cada Estado de su sistema económico, político y social, al condicionar la cooperación a la modificación de las políticas internas y al ejercer una estrecha supervisión de las mismas bajo la amenaza de una suspensión de la asistencia. En efecto, “cuando, bajo la cobertura de la cooperación, se presiona a un Estado para adoptar pautas de conducta política o económica concretas, más que cooperación, hay dominación”⁸³.

De otra parte ambas instituciones han orientado sus políticas al objeto de favorecer la penetración del capital extranjero en los sectores clave de la economía de los países en desarrollo, tendencia que se ha incrementado con la práctica de cambiar deuda por participación en las empresas locales o directamente por su adquisición a bajo precio (los llamados *debt equity swaps*)⁸⁴. Ello supone un proceso progresivo de eliminación de la soberanía de los Estados sobre sus riquezas y recursos naturales. Por último el FMI y el Banco Mundial han articulado un sistema de adopción de decisiones dirigido a garantizar un casi-monopolio de los países más industrializados, en el que no solamente no se compensa la debilidad de negociación de los países en desarrollo, sino que no se respeta siquiera una igualdad formal; que priva, en definitiva, a los países en desarrollo de participar en las decisiones que tan directamente les afectan.

En estrecha conexión con el principio de igualdad soberana se encuentra el principio de no intervención en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, enunciado como obligación de los Estados en la Resolución 2.625 (XXXV) de 1970 y donde se precisa que: “no solamente la intervención armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de

los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del Derecho Internacional”. No cabe duda del carácter consuetudinario de esta norma, por otra parte recogida específicamente en la sección 10 del artículo IV del Convenio Constitutivo del BIRD, a pesar de que pueda haber una evolución en cuanto a las materias que se consideren propias de la jurisdicción interna de los Estados. Por tanto, las instituciones de Bretton Woods también están obligadas por este principio que, sin embargo, han incumplido e incumplen en su práctica.

El derecho de autodeterminación de los pueblos (art.1.2 de la Carta y Resolución 2.625 (XXV) de 1970) constituye la condición básica y presupuesto necesario para hacer efectivo el conjunto de Derechos Humanos. En virtud del mismo, todos los pueblos “establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”, lo que comporta que “en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”, según la formulación del derecho en el artículo 1 común a los Pactos Internacionales de los Derechos Humanos, de 1966⁸⁵. Las políticas del FMI y del Banco Mundial imponen modelos de desarrollo homogeneizados, en los que no cuenta la opinión de sus destinatarios y cuyos resultados reflejan una espiral de empobrecimiento que hace cada vez más escasos los medios de subsistencia.

Por último y aunque no está recogido en la Carta de la ONU ni en la Resolución 2.625 (XXV) como tal principio, está hoy ampliamente reconocida la consagración de la obligación de respetar los Derechos Humanos como uno de los principios básicos del Derecho Internacional⁸⁶. Como se ha indicado, los resultados de las políticas que imponen el FMI y del Banco Mundial son abiertamente incompatibles con este principio, especialmente en lo que se refiere al derecho al desarrollo, recogido en la Declaración del cuatro de diciembre de 1986, y a los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos entre otros textos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10.12.48), el Pacto Internacional de Derechos económicos sociales y culturales (16.12.66), la Convención Americana de Derechos Humanos (22.11.69), la Carta Africana de los derechos del hombre y de los pueblos (julio 1981), en los Convenios de la OIT núm.87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación (9.7.48) núm.98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva (1.7.49) y núm. 122, sobre la política de empleo (15.7.66) y en la Convención sobre los Derechos del Niño (20.11.89).

Los cuatro principios responden a intereses fundamentales de la comunidad internacional, por utilizar la terminología del artículo 19 del Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad de los Estados. Constituyen normas imperativas de Derecho Internacional⁸⁷, cuyo incumplimiento no puede ser justificado por el consentimiento del Estado que sea víctima directa de la violación⁸⁸. Se trata pues de violaciones de normas especialmente relevantes, violaciones continuadas en el tiempo y que han afectado, de manera similar, a muy distintos Estados. La responsabilidad que se deriva debería reflejar estas circunstancias.

El conjunto de principios mencionados tiene su reflejo también en la “Declaración universal de los derechos de los pueblos”, adoptada en Argel el cuatro de julio de 1976. El comportamiento de las instituciones de Bretton Woods es en particular incompatible con sus disposiciones relativas a la autodeterminación política (arts. 5 y 6), a los derechos económicos de los pueblos (arts. 8, 10, 11 y 12) y al derecho al medio ambiente (arts. 16 y 18).

De particular gravedad es la violación masiva y persistente de los derechos económicos, sociales y culturales, en muchos casos acompañada de la de los derechos civiles y políticos. La Comisión de Derecho Internacional ha formulado la noción de crimen internacional, que diferencia a los hechos ilícitos más graves de los meros delitos internacionales. Entre los ejemplos de crimen citados se encuentra “el de una violación grave y en gran escala de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguarda del ser humano, como las que prohíben la esclavitud, el genocidio, el *apartheid*”. Una situación de pobreza persistente y absoluta como la que sufren millones de personas en todo el mundo es, sin duda, equiparable a las citadas. Puede parecer algo temeraria una afirmación como ésta. Es ciertamente difícil imputar a un sólo autor una situación que deriva de una suma de decisiones adoptadas a distintos niveles e incluso de factores aleatorios. Pero al final del siglo XX, la pobreza ya no puede ser tratada como una catástrofe natural. Hay responsables, probablemente varios y con distintos grados de responsabilidad. Pero, sin ninguna duda, en un análisis país por país, el FMI y el Banco Mundial aparecerían en muchos de ellos como los principales responsables.

Entre los ejemplos de crimen internacional propuestos por la Comisión de Derecho Internacional figura también el de “una violación grave de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguarda y la protección del medio humano, como las que prohíben la contaminación masiva de la atmósfera o de los mares”. Se está haciendo referencia a daños graves para el medio ambiente y se mencionan ejemplos muy claros, en la medida en que se refieren a espacios de uso común por los Estados. Pero, ¿de qué estaríamos hablando si no podemos equipararlo por ejemplo, a la construcción de una presa, contra la opinión de los directamente afectados, que inunda 350.000 hectáreas de bosques y 200.000 hectáreas de tierras cultivadas y expulsa a varios cientos de miles de personas sin un destino previsto? Como el Tribunal conoce, este proyecto existe y ha sido financiado por el Banco Mundial, en una de las decisiones que ha generado mayor polémica internacional. No es, por supuesto, el único⁸⁹.

La atribución de las violaciones a las instituciones de Bretton Woods

El FMI y el Banco Mundial son internacionalmente responsables de las citadas violaciones en la medida en que derivan, en unos casos, directamente de decisiones elaboradas y adoptadas por sus órganos, fundamentalmente por la Junta de Gobernadores y por el Directorio Ejecutivo y, en otros, de las medidas de ejecución de las políticas impuestas por ambas instituciones a los Estados miembros, a pesar de que tales medidas de ejecución

sean estrictamente actos estatales. En las circunstancias que rodean a la mayoría de los Estados miembros, que carecen de otras alternativas de financiación, el margen de libre elección es mínimo. La alternativa se plantea con frecuencia en términos de “o lo toma o lo deja”⁹⁰. A pesar de que las instituciones de Bretton Woods insisten en que son los Gobiernos los que determinan en última instancia los sectores objeto de recortes presupuestarios, el TPP ya se pronunció sobre la rotunda falsedad de tal argumento⁹¹.

No obstante sería un error atribuir toda la responsabilidad a las organizaciones internacionales, si ello supone liberar de la misma a los Estados miembros. Lo que cabe poner en cuestión no son solamente las políticas del FMI y el BIRD; son las propias instituciones, como ya se señaló en la Sesión de Berlín⁹². Como se ha visto, de hecho, el FMI y el Banco Mundial actúan, porque así se lo permiten en gran medida sus convenios constitutivos, como instrumentos al servicio de los intereses de los países más industrializados y de las principales empresas transnacionales. De unos y de otras es la responsabilidad política. Por otra parte, precisamente estas organizaciones, caracterizadas por la concentración del poder de decisión en unos pocos Estados, no hacen a menudo más que dar una cobertura jurídica a lo que esos mismos Estados han decidido previamente⁹³. Ello debería permitir atribuirles una responsabilidad concurrente a la de la Organización, en el plano jurídico. Ellos, y no la organización, han mantenido intocables los convenios constitutivos, salvo cuando les ha sido necesario; ellos y no la organización han impedido su reforma en la línea solicitada por la ONU.

No conviene tampoco olvidar la responsabilidad de los Gobiernos de los países en desarrollo. La mala gestión de la asistencia, la fuga de capitales, el incremento de las desigualdades sociales internas, el despilfarro en gastos de defensa, la falta de participación y en general la connivencia de los segmentos dominantes de la sociedad con las políticas de ajuste, han sido ocultadas con frecuencia tras la cortina del FMI y el Banco Mundial. Un análisis caso por caso demostraría sin duda que el margen de maniobra de los Gobiernos prestatarios no es siempre nulo y que, en muchos casos, contribuyen con sus decisiones a agravar las consecuencias de las políticas que les imponen. En esa medida podría considerarse una responsabilidad concurrente de los mismos, en relación, especialmente, con sus efectos sobre los Derechos Humanos. Por otra parte comparten la responsabilidad política por no hacer frente de manera conjunta a las estrategias del FMI y del Banco Mundial⁹⁴.

Por último una mención a las empresas transnacionales, sin duda unas de las grandes beneficiarias de la actividad de las instituciones de Bretton Woods. No en vano 78 de las 100 mayores empresas transnacionales pertenecen a los cinco países con mayor cuota en el FMI y en el Banco Mundial. Como es sabido, no tienen la consideración de sujetos de Derecho Internacional, lo que les permite actuar bajo la cobertura y el apoyo de sus respectivos Estados, sin tener que dar cuentas de su actuación más que a sus accionistas. Sobre la base del control de los intercambios comerciales, los movimientos

de capital financiero y la posesión de la tecnología, las empresas transnacionales juegan hoy un papel determinante en la orientación de la economía mundial, que les permite incluso forzar la modificación de las legislaciones internas en materia comercial, laboral, de inversiones o de propiedad industrial. Las relaciones de fuerza existentes entre estas empresas y los países en desarrollo les permiten, en suma, imponer sus condiciones a los Estados en los que operan⁹⁵.

Las consecuencias de la responsabilidad y las dificultades para hacerla efectiva

En el plano jurídico la primera consecuencia de la responsabilidad internacional es la obligación por parte del autor del hecho ilícito de reparar el daño causado. En los supuestos que estamos analizando el daño moral y material es de una magnitud y de una diversidad tal que lo hace imposible de cuantificar, aunque tenga algunos componentes cuantificables.

Sin embargo, en el actual contexto internacional, en que ya es un tanto osado cuestionar la bondad de las políticas del FMI y del Banco Mundial, es políticamente casi inverosímil plantear su responsabilidad jurídica y, además, jurídicamente muy difícil. Las decisiones políticas que adoptan están protegidas por un blindaje, que las libera de control, incluso paradójicamente de carácter técnico, y que se corresponde con su fachada de instituciones técnicas y asepticas políticamente.

En una primera aproximación la responsabilidad podría derivarse de la impugnación, por uno o más de sus Estados miembros, de las decisiones concretas del FMI o del Banco Mundial que le afectaran. La ilegalidad de una decisión de una organización internacional puede llevar aparejada asimismo la nulidad de la misma, fundándose en su incompatibilidad con los Convenios constitutivos o con normas imperativas. En efecto, en el artículo XXIX del Convenio del FMI y en el artículo IX del Convenio del BIRD se prevé un mecanismo para resolver exclusivamente las cuestiones de interpretación del Convenio que puedan surgir entre el Fondo y un país miembro o entre países miembros. Pero la solución queda en manos del Directorio Ejecutivo y, en segunda instancia, de la Junta de Gobernadores, en definitiva en manos de las propias organizaciones. La iniciativa tendría pocas probabilidades de éxito y además podría comportar costos políticos relevantes para el Estado que iniciara el procedimiento. No hay pues acceso a una jurisdicción independiente que pueda apreciar la legalidad de los actos del FMI y del Banco Mundial, como sucede en otros organismos especializados⁹⁶.

La vía de la jurisdicción interna está expresamente vedada, puesto que el artículo IX garantiza la inmunidad del Fondo, de sus bienes y de su activo, contra cualquier procedimiento judicial ante la jurisdicción interna de un Estado. Lo mismo prevé el artículo VII del Convenio del BIRD, aunque sólo para las acciones entabladas por representantes de los Estados miembros. De la misma manera cabría la impugnación

de los préstamos formalizados en un tratado internacional y regidos en consecuencia, por el Derecho Internacional, en base a la eventual oposición de los mismos con normas imperativas de Derecho Internacional⁹⁷.

No obstante debe tenerse en cuenta que es discutida la naturaleza jurídica de los “acuerdos de compensación” del FMI con los Estados miembros⁹⁸. Los acuerdos de préstamo del BIRD, que són tratados internacionales, suelen prever mecanismos específicos de arbitraje para la solución de controversias, que jamás han sido utilizados.

Fuera del ámbito de estas organizaciones, la única instancia con competencia general para conocer de litigios relativos a la validez o a la interpretación del Derecho Internacional es el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ). Y como es sabido solamente los Estados pueden ser objeto de demanda ante el TIJ, en la vía contenciosa.

Todo ello no obsta a que se vaya extendiendo progresivamente la opinión de que el estado de necesidad es una circunstancia que los Estados pueden hacer valer jurídicamente, en determinadas condiciones, para interrumpir el pago de su deuda externa y así lo reconoció el TPP en su Sentencia de 1988⁹⁹. Pero el incumplimiento de sus obligaciones frente a los acreedores privados, los Estados o las instituciones de Bretton Woods, aun cuando pudiera justificarse jurídicamente, supondría de manera inmediata un bloqueo de la capacidad de acceso al conjunto de la financiación externa, dada la articulación existente entre todos los acreedores. Es un estado de necesidad real el que obliga a muchos Estados a buscar el apoyo del FMI y del Banco Mundial al precio que les sea fijado por ambas instituciones. De ahí que posiciones de fuerza de un sólo Estado se hayan planteado únicamente para obtener una renegociación de la deuda, en unos términos que aplazan el problema, más que resolverlo.

Además, como se ha indicado anteriormente, lo que se pone en tela de juicio no es una decisión concreta o una suma de ellas, sino la propia configuración del FMI y del Banco Mundial y la esencia de sus concepciones y de las políticas que aplican. La trascendencia última de sus actuaciones afecta, como se ha visto, a intereses fundamentales del conjunto de la comunidad internacional. Es importante no perder de vista un enfoque global.

Ni siquiera entre los sectores más críticos con el FMI y el Banco Mundial existe unanimidad sobre si éstas organizaciones deberían desaparecer o deberían ser reformadas. No obstante, parece claro que algunas de las funciones que originariamente debían cumplir continúan siendo necesarias. Y que el único marco conocido para hacerlas es el de las organizaciones internacionales. En mi opinión, una de las exigencias fundamentales que la comunidad internacional puede y deber hacer a estas organizaciones y a los Estados que las controlan es la de adecuar su naturaleza, su funcionamiento y su comportamiento al Derecho Internacional¹⁰⁰. Pero la autonomía de las instituciones de Bretton Woods es tan amplia que casi están al margen de todo control. No hay canales internos de control efectivo y, por otra parte, la práctica internacional en materia de responsabilidad de las organizaciones

internacionales es muy escasa y jamás se ha planteado en torno a la propia identidad de una organización. No existen por tanto cauces directos que permitan exigir la responsabilidad internacional a unas organizaciones internacionales a este nivel.

Sólo quedan abiertas algunas vías para avanzar hacia el sometimiento real del FMI y del Banco Mundial al Derecho Internacional. La mayor parte de ellas ya fueron señaladas por el TPP en su sentencia de Berlín, de 1988¹⁰¹. Quiero recordar aquí las que, en principio, serían más viables y que podrían tener unos resultados más significativos: de acuerdo con la competencia consultiva del TIJ (arts. 34 a 37 de su Estatuto), a la Carta de la ONU (art.96), cabe promover la solicitud de una opinión consultiva por parte de la Asamblea General sobre:

-Si el FMI y el BIRD, en virtud de sus convenios constitutivos y de su acuerdo de vinculación con la ONU, tienen la obligación de adecuar su comportamiento al artículo 1.3 y al artículo 55 de la Carta de la ONU y, en caso afirmativo, si las medidas adoptadas por estas organizaciones son compatibles con dicha obligación.

-Si los Estados miembros de la ONU, en virtud del artículo 103 de la Carta, tienen la obligación de abstenerse de aplicar políticas de ajuste cuyas consecuencias son contrarias al artículo 1.3 de la Carta de la ONU.

-Si el FMI y el BIRD asumen alguna responsabilidad por la aplicación de las políticas de ajuste por un Estado, cuando dicha aplicación implica la violación de otras obligaciones internacionales asumidas por dicho Estado.

-Si en el Sistema de las Naciones Unidas es posible la vinculación de organismos especializados cuyas políticas conducen a resultados incompatibles con los propósitos de la ONU y, en caso negativo, cuales deben ser las consecuencias en el plano jurídico.

En la medida en que hayan sido autorizados para ello y se vean afectados los objetivos de sus respectivos tratados constitutivos, también otros organismos especializados podrían solicitar al TIJ una opinión consultiva, en una línea concordante.

En esa línea, debo dejar constancia de los esfuerzos del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, en cumplimiento de su acuerdo adoptado en su XV Congreso, en 1990, para propiciar en la Asamblea General de las Naciones Unidas una solicitud de opinión consultiva al TIJ sobre el “alza unilateral e ilimitada de las tasas de interés de la deuda externa”. Una iniciativa a la que ya se han adherido numerosas instituciones¹⁰². Y a la que tal vez el Tribunal Permanente de los Pueblos desee dar su apoyo.

Otra perspectiva de acción en un plano distinto sería, conectando con el debate sobre la reforma de las Naciones Unidas, la de la ampliación de las competencias del Tribunal Internacional de Justicia en un doble sentido: la posibilidad de que el secretario general de la ONU pueda solicitar opiniones consultivas y la posibilidad de que las organizaciones internacionales, o al menos las que tienen la condición de organismos especializados pudieran ser Parte (demandante y demandada) en los asuntos que se susciten en la vía contenciosa.

Pero más allá de buscar la forma de sortear las dificultades para exigir una responsabilidad en el plano jurídico, es preciso crear en la opinión pública mundial un consenso en torno a la necesidad política de modificar las instituciones de Bretton Woods, que presione las políticas de cada uno de los Gobiernos. En ese camino, la actividad de las fuerzas políticas más sensibles y de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) es sin duda fundamental, como lo es asimismo la de este Tribunal.

Notas

1. Sentencia del Tribunal Permanente de los Pueblos. Sobre las políticas del FMI y el Banco Mundial, Berlín Occidental, Septiembre de 1988. Se utilizará la versión española de la Sentencia publicada por el Servicio Paz y Justicia y la Asociación Americana de Juristas, Buenos Aires, 1989.
2. Los textos de los Convenios constitutivos del FMI y del BIRF o BM están en UNTS, Vol.2, págs. 9 y ss., y 135 y ss. Están recogidos, entre otros, en la recopilación de J.Juste y R.Bermejo, *Organizaciones internacionales universales del Sistema de las Naciones Unidas. Convenios Constitutivos*, Tecnos, Madrid, 1993.
3. Véase, por ejemplo, J.M. Sobrino Heredia, en el Cap. II de M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 8ª ed., 1994, págs. 59-64.
4. Tales acuerdos fueron aprobados por el Consejo Económico y Social el 16 de agosto de 1947 por la Juntas de Gobernadores del BM y del FM los días 16 y 17 de septiembre de 1947, respectivamente, y por la Asamblea General, el 15 de noviembre de 1947, fecha de su entrada en vigor. Los textos de ambos Acuerdos están publicados en UNTS, Vol.16, 1948, págs. 325-357.
5. M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, op.cit., pág. 243; J.Lemoine, "Article 57", en *La Charte des Nations Unies*, Dirs. J.P.Cot-A.Pellet, 2ª ed., Economica, Paris, 1991, pág. 895; J.L.Mathieu, *Les Institutions spécialisées des Nations Unies*, Masson, Paris, 1977, pág.152; A.H.Zarb, *Les Institutions spécialisées du Système des Nations Unies et leurs Membres*, Pedone, Paris, 1980, págs. 299-300.
6. J.L.Mathieu, *Les Institutions spécialisées ...*, op.cit., págs. 156 y ss.; A.H.Zarb, *Les Institutions spécialisées du Système ...*, op.cit., págs. 300-302; M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, op.cit., págs. 244-246.
7. Véase, entre otros: A.H.Zarb, *Les Institutions spécialisées du Système ...*, op.cit., págs. 132-133 y 306; A.MANIN, "Article 63", en *La Charte des Nations Unies*, Dirs. J.P.Cot-A.Pellet, 2ª ed., Economica, Paris, 1991, págs. 983-984; Naciones Unidas, "Informe descriptivo y analítico sobre las relaciones pasadas y presentes entre las Naciones Unidas y los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica", *Informe del secretario general*, Docs. E/5524 y Add.1-5, 1974, en especial Add.2, págs. 10 y ss. Las desviaciones con respecto a otros acuerdos de vinculación permitieron que, durante el debate en el Consejo Económico y Social, se afirmara que constituían

una infracción de las disposiciones de la Carta; *Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas*, Vol.III, Arts. 55 a 72 de la Carta, Nueva York, 1956, págs. 357-360. Más recientemente, véanse las alusiones contenidas en “Un programa de desarrollo”, *Informe del secretario general*, Doc. A/48/935, 6 de mayo de 1994, pág.45.

8. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales, adoptada el 21 de marzo de 1986; texto en *Doc. A/CONF.129/15*, de 20 de marzo de 1986, art. 2.1, ap. j.
9. Sobre las peculiaridades del Derecho de la responsabilidad aplicable a las Organizaciones internacionales, vid. M. Pérez González, “Les organisations internationales et le droit de la responsabilité”, *RGDIP*, 1988, nº1, págs. 63-102.
10. Vid. Ralph Zacklin, “Responsabilité des organisations internationales”, en *La reponsabilité dans le système international*, SFDI, Colloque du Mans, juin 1990; Pedone, Paris, 1991, págs. 90-100.
11. M. Pérez González, “Les organisations internationales ...”, op.cit., pág. 100.
12. *ibid.*, págs. 65-67, 69 y 81 ss.
13. El artículo 9 del Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad de los Estados, de la Comisión de Derecho Internacional dice lo siguiente: “Se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano que haya sido puesto a su disposición por otro Estado o por una organización internacional, siempre que ese órgano haya actuado en el ejercicio de prerrogativas del poder público del Estado a la disposición del cual se encuentre.” *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1980, Vol.II (Segunda parte), págs. 29-32.
14. El denominado “régimen transitorio” previsto en el artículo XIV se ha convertido en el régimen permanente para la mayoría de los Estados miembros. A 1 de octubre de 1993, de los 178 países miembros, 97 estaban bajo ese régimen; *Boletín del FMI*, Suplemento sobre el FMI, Octubre 1993, pág.12.
15. Por ejemplo, J.L.Mathieu, *Les Institutions spécialisées ...*, op.cit., págs.311 y ss.; R. Bermejo, *Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos*, Civitas, Madrid, 1990, págs. 181-195.
16. R. Bermejo, *Comercio internacional ...*, op.cit., págs. 195 y ss.
17. Por ejemplo, Robert Triffin, *Le nouveau système monétaire et financière internationale: ordre ou désordre?*, Genève, IUHEI, 1977; Lazar Focsaneanu, “Le droit international monétaire selon le deuxième amendement aux Statuts du Fonds monétaire international”, *JDI*, 1978, nº4, págs. 805-867. Igualmente su intervención ante el TPP en la Sesión de Berlín de 1988: “A Brief for the Defense of the International Monetary Fund”.
18. Véase A. Pellet, “Article 55, Alinéas a et b”, en J.P.Cot-A.Pellet (Dir.), *La Charte des Nations Unies*, 2ªed., Economica, Paris, 1991, págs. 843-863.
19. En efecto en la etapa que va desde la creación del FMI hasta la crisis que dió lugar a la segunda enmienda del Convenio Constitutivo, en los primeros años setenta, los esfuerzos de adaptación a las necesidades de los países subdesarrollados se limitan al establecimiento del servicio de financiación compensatoria de las fluctuaciones de las exportaciones, desde 1963 y del servicio de financiación de las contribuciones a la constitución de reservas reguladoras de los precios

de los productos básicos, desde 1969. Desde entonces, junto a la ampliación de los servicios existentes, el FMI ha puesto en marcha otros servicios, algunos ya desaparecidos, como el servicio petrolero (1974-1976), el servicio de financiación suplementaria (1977-1981), el Fondo fiduciario (1976-1981) y la política de mayor acceso (1981-1992); otros todavía vigentes como el servicio ampliado (1974), el servicio de ajuste estructural (1986), el servicio reforzado de ajuste estructural (1987) y el último aparecido, en abril de 1993, el servicio para la transformación sistémica, dirigido a los países ex-socialistas, principalmente.

20. La creación, en 1960, de la Asociación Internacional de Desarrollo es, más que la respuesta a las críticas de los países subdesarrollados, una forma de obstaculizar la creación de otras instituciones financieras en el marco de la ONU; Vid. J. Touscoz, "Le groupe de la banque mondiale face aux exigences de développement", *RBDI*, 1970, nº1, págs. 28-35 y V. Abellán, *El sistema financiero de las Naciones Unidas*, Tecnos, Madrid, 1970, págs 28-29. Los estatutos de la AID están publicados en *UNTS*, vol.439, págs. 249 ss. El acuerdo de vinculación con la ONU fue aprobado por el Consejo de Gobernadores de la AIF el 24 de febrero de 1961 y por la Asamblea General de la ONU el 27 de marzo del mismo año; *UNTS*, vol. 394, pp. 221 ss.
21. En el caso del FMI ha supuesto el relanzamiento de una institución en crisis; véase R.S. BROWNE, "Alternativas al Fondo Monetario Internacional", en J. Cavanagh-M. Arruda (ed.), *Alternativas al orden económico global. Más allá de Bretton Woods*, Icaria, Barcelona, 1994, págs. 85 y ss. Asimismo el reciente artículo de E. Ontiveros "Si Keynes levantara la cabeza ...", *El País*, 25 de septiembre de 1994, pág.66.
22. Sentencia del TPP, *Berlín occidental*, op.cit., págs. 14-15.
23. Sobre la ideología del BM, al que comparan con una religión, véase el reciente y contundente trabajo de S. George y F. Sabelli, *La Religión del Crédito. El Banco Mundial y su Imperio Secular*, Intermón, Barcelona, 1994.
24. Ya fueron recogidos en las resoluciones de la UNCTAD I, en 1964, y en la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de 1970: "Undécimo principio general" y "Undécimo principio especial"; *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, Ginebra 23 marzo-16 de junio de 1964, Acta Final e Informe, Doc. E/CONF.46/141, Vol.I, págs. 23 y 27, Anexo A.I.1; Res. 2.626 (XXV) AGNU, 24 octubre 1970, párr.46.
25. La novena revisión de cuotas del FMI ha entrado en vigor el 11 de noviembre de 1992 y ha supuesto que el monto total de las cuotas se eleve de algo más de 91.000 millones de DEG a casi 150.000 millones de DEG. La cuotas del BM en 1986 equivalen a 171.400 millones de dólares. El volumen actual de préstamos se sitúa en unos 8.000 millones de dólares anuales para el FMI y entre 20.000 y 24.000 millones anuales para el BM.
26. Véase A. Pigrau, *Subdesarrollo y adopción de decisiones en la economía mundial*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 169 y notas 73-75. Con posterioridad, por ejemplo, la "Plataforma Sustantiva del Grupo de los 77 para la Cooperación Internacional, aprobada en la Séptima Reunión Ministerial del Grupo de los 77 (16-23 noviembre 1991); Doc. TD/356, 29 noviembre 1991, págs. 10-14.

27. Véase el cuadro resumen que aparece en el *Boletín del FMI*, Suplemento sobre el FMI, octubre 1993, pág.2.
28. J. Gold, *La conditionnalité*, IMF Pamphlet Series, nº31, Washington DC, 1979; J. Kranz, "Le droit du Fonds monétaire international et les affaires internes des pays membres", *GYL*, Vol.29, 1986, págs. 129-130.
29. Entre 1947 y 1981, los países desarrollados utilizaron 13.383,5 millones de DEG del tramo de reserva y 11.752,3 millones de DEG del tramo de crédito; para el mismo período, los datos relativos a los países en desarrollo son respectivamente 3.633,4 y 11.525,7 millones de DEG; S. Lichtensztjn-M. Baer, *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial...*, op.cit., cuadro 7, pág.89. En la misma lógica, entre los países subdesarrollados los menos pobres entre ellos han tendido a acaparar una parte sustancial de la financiación; véanse los datos ofrecidos por estos autores en págs. 82-96.
30. Véase la "Denuncia al FMI y al Banco Mundial ante el Tribunal Permanente de los Pueblos", presentada por la Asociación Americana de Juristas", que dió lugar a la Sesión de Berlín, págs 10-11 y el informe final de Elmar Alvater, en el sesión del TPP, de Berlín Occidental, septiembre 1988, pág. 13.
31. R.S.Browne, "Alternativas al Fondo Monetario Internacional", op.cit., págs. 93-95.
32. S. George-F. Sabelli, *La Religión del Crédito...*, op.cit., págs. 23-26. Hasta 1993, el BIRD ha prestado 235.000 millones de dólares, en más de 3.500 préstamos. Los principales prestatarios han sido México, la India, Brasil e Indonesia; *ibid.*, pág. 17. Para la primera etapa del BM, véase E.S. Mason-R.E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, The Brookings Institution, Washington DC, 1973, págs. 193, 195, 208 y Anexo E.
33. Véase el trabajo de L. Udall, "Desvincular la Agencia Internacional para el Desarrollo (IDA) de la gestión del Banco Mundial", en J.Cavanagh-M. Arruda (ed.), *Alternativas al orden económico global...*, op.cit., págs. 73 y ss.
34. La AID ha prestado hasta 1993 un total de casi 78.000 millones de dólares. La India, China, Bangladesh y Pakistán han recibido casi la mitad de los créditos concedidos por la AID; datos de S. George-F. Sabelli, *La Religión del Crédito...*, op.cit., pág. 18.
35. H.G. Petersmann, "The World Bank's Contribution to the Law of International Finance and Development (1944-1984)", *AdV*, vol.23, 1985, pág. 244; G.R. Delaume, "La Banque Mondiale et la mise en oeuvre du droit international économique", en *Les Nations Unies et le droit international économique*, SFDI, Colloque de Nice, mai-juin 1985, Pedone, Paris, 1986, pág. 326.
36. Art.IV, Sección 10: "El Banco y sus funcionarios no podrán intervenir en asuntos políticos de ningún miembro; ni tampoco permitirán que la clase de gobierno de un miembro o de miembros interesados sea factor que influya en sus decisiones. Todas sus decisiones se inspirarán únicamente en consideraciones económicas, y estas consideraciones deberán aquilatarse en forma imparcial con miras a lograr los objetivos enunciados en el artículo I." Sobre los problemas que suscita la delimitación entre las competencias del FMI, en cuyo Convenio no hay una disposición equivalente, y las de los Estados Miembros, véase J. Kranz, "Le droit du Fonds monétaire international et les affaires internes des pays membres", *GYL*, Vol.29, 1986, págs. 111-136.

37. *Economic Development and American Foreign Policy 1943-1962*, Chicago, 1966, pág.36, citado por H. Magdoff, *La Era del Imperialismo-Política económica internacional de los Estados Unidos*, Ed. Actual, México, 1969, págs. 169-170.
38. J. Touscoz, "Les Nations Unies et le droit international économique", en *Les Nations Unies et le droit international économique*, SFDI, Colloque de Nice, mai-juin 1985, Pedone, Paris, 1986, pág.43.
39. TPP, Sentencia de Berlín Occidental, op.cit., págs. 15-16.
40. Sobre el modus operandi del FMI y del BM para la conclusión de sus acuerdos financieros, véase, por ejemplo, la intervención de L. Pinzani, ante el TPP, en su Sesión de Berlín, de 1988. Una crítica de los planes de ajuste: en el Informe del Grupo de los Veinticuatro, "El papel del Fondo en la promoción del ajuste orientado al crecimiento", *Boletín del FMI*, 17 agosto 1987. Sobre su valoración más reciente, puede verse el Informe del Secretario General de la ONU, "Programas de estabilización económica países en desarrollo", Doc. A/48/380, 27 septiembre 1993.
41. Respecto de la deuda oficial el Club de París aplica distintas condiciones a distintos grupos de países; sobre sus efectos e insuficiencias véase "La estrategia internacional de la deuda a mediados de 1993", Informe del Secretario General; NU, Doc. A/48/345, 9 septiembre 1993. Respecto del Plan Baker y el Plan Brady, para la deuda privada, véase R. Bermejo, *Comercio internacional...*, op.cit., págs. 235 y ss.
42. R.S. Brownw, "Alternativas al Fondo Monetario Internacional", op.cit., págs. 94-95. Desde mediados de la década de los ochenta los préstamos de ajuste del BM suponen casi un 20% del total de préstamos; S. George-F. Sabelli, *La Religión del Crédito...*, op.cit., pág. 20.
43. En el Informe Anual del Banco Mundial que acaba de hacerse público, se indica que el volumen de préstamos se ha reducido en un 12% con respecto al anterior ejercicio, lo que supone colocarse al nivel de 1987; *El País*, 25 septiembre de 1994, pág.69. Las restricciones afectan al conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); por ejemplo a las contribuciones al PNUD; "Fuentes de financiación del desarrollo", Informe del secretario general; NU, Doc. A/48/367, 20 septiembre 1993, pág. 16.
44. El BM había acumulado en 1993 14.000 millones de dólares de superávit.
45. VIII UNCTAD, "Informe analítico de la secretaría de la UNCTAD a la Conferencia", Doc. TD/358, NU, Nueva York, 1992; págs. 38-39.
46. Datos de D. Smith, "Market, Development, Conflict", intervención ante la 42nd Pugwash Conference on Science and World Affairs, *Shaping our Common Future: Dangers and Opportunities*, 11-17 septiembre 1992, pág. 5, donde cita a S. George, *The Debt Boomerang*, Pluto/TNI, Londres, 1992, págs. xv-xvi. Fueron recogidos por el TPP en su Sentencia sobre *La Conquista de América y el Derecho Internacional*, Sesión especial, Padua-Venecia, 5-9 octubre 1992, pág. 18.
47. TPP, *Sentencia sobre La Conquista de América y el Derecho Internacional*, Sesión especial, Padua-Venecia, 5-9 octubre 1992, pág. 16.
48. Véase, por ejemplo, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, Ginebra 23 marzo-16 de junio de 1964, Acta Final e Informe, Doc. E/CONF.46/141, Vol.I, pág.60, Anexo A.IV.20 y Res. 2.208 (XXI) AGNU, 17 diciembre 1966, "Reforma Monetaria internacional". En

un tono mucho más duro, la “Declaración y Principios del Programa de Acción de Lima”, aprobados el 7 de noviembre de 1971 por el Grupo de los 77; Tercera Parte, Sec.A, I, párr.6, Doc. TD/143; la Res. 2.806 (XXVI) AGNU, 14 diciembre de 1971, “Situación monetaria internacional”, preámbulo y párr.4. Entre los textos posteriores, por ejemplo, la parte IV de “La Plataforma de Buenos Aires” adoptada en 1983 por el Grupo de los 77; Doc. TD/326, Vol.I, Anexo VI, págs. 123-156; en general A. Pigrau, *Subdesarrollo y adopción de decisiones en la economía mundial*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 138-184.

49. J. Gold, *Voting and Decisions in the International Monetary Fund-An Essay on the Law and Practice of the Fund*, IMF, Washington D.C., 1972; págs. 219-221.
50. A.W. Hooke, *The International Monetary Fund. Its Evolution, organization and Activities*, Pamphlet Series, nº37, IMF, Washington D.C., 1981, págs. 71-75.
51. *Boletín del FMI*, Suplemento sobre el FMI, Octubre 1993, pág.7.
52. E.S. Mason-E.Asher, *The World Bank...*, op.cit., Anexos C y H; S.ZAMORA, “Voting in International Economic Organizations”, *AJIL*, vol.74, 1980, nº3, pág. 577
53. *Banco Mundial. Informe Anual 1986*, págs. 190-193 y 208-211; *Banco Mundial. Informe Anual 1993*, págs. 226-229 y 246-249.
54. Pueden verse distintas posiciones al respecto en A.W. Hooke, *The International Monetary Fund...*, op.cit., pág.18; J.Kranz, “Le vote pondéré dans les organisations internationales”, *RGDIP*, 1981, nº2, págs. 321 y 341-345; L. Focsaneanu, “Les banques internationales intergouvernementales”, *AFDI*, 1963, pág. 136; A. Pellet, *Le droit international du développement*, PUF, Paris, 1978, pág.19.
55. R. Gerster, “Un nuevo marco de responsabilidades para el Fondo Monetario Internacional”, en J. Cavanagh-M. Arruda (ed.), *Alternativas al orden económico global*, op.cit., págs. 57-58.
56. Originariamente se exigían mayorías cualificadas, distintas de la mayoría simple, para 9 categorías de decisiones y se establecían hasta cinco tipos distintos de mayoría. Tras la primera enmienda al Convenio se exigía mayoría cualificada para 21 categorías de decisiones y se añadía un nuevo tipo de mayoría. La segunda enmienda elevó a 53 las categorías de decisiones sujetas a mayoría cualificada, pero redujo las mayorías cualificadas a dos tipos: el 70% y el 85 %; vid. J. Gold, *Voting and Decisions in the International Monetary Fund...*, op.cit.; del mismo autor, *Voting Majorities in the Fund-Effects of Second Amendment of the Articles*, Pamphlet Series, nº 20, IMF, Washington D.C., 1977. La tercera enmienda, que ha entrado en vigor en noviembre de 1992, mantiene ambas mayorías, aunque añade nuevos supuestos para su aplicación.
57. Sobre la influencia pasada y actual de Robert McNamara en el BM, véase S. George-F. Sabelli, *La Religión del Crédito...*, op.cit., en especial el capítulo II.
58. Sobre la influencia y las conexiones de las personas que han ocupado esos cargos en la primera etapa, véase: S. Strange, “IMF: Monetary Managers”, en R.W. Cox-H.K. Jacobson, *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*, Yale University Press, New Haven-London, 1974, págs. 286-287.
59. S. Strange, “IMF: Monetary Managers”, op.cit., págs. 268-270.

60. E.S. Mason-E. Asher, *The World Bank...*, op.cit., págs.31 y 67-69 y Anexo H, págs 879-880. Entre el personal cualificado de la CFI la situación es similar: 1 persona sobre 28 en 1959, 7 sobre 44 en 1962; 17 sobre 74 en 1965; 24 sobre 82 en 1968, y 28 sobre 94 en 1971; ibidem, pág.881.
61. De los 672 asesores contratados por el BM en 1993, un 63% eran nacionales de los Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Canadá, Alemania o Japón; S. George-F. Sabelli, *La Religión del Crédito...*, op.cit., pág. 22.
62. L. Focsaneanu, "Les aspects juridiques du système monétaire international", *JDI*, 1969, nº2, pág.259; D. Carreau-T. Flory-P. Juillard, *Droit international économique*, 2ªed., LGDJ, Paris, 1980, págs. 135-136.
63. R.S. Browne, "Alternativas al Fondo Monetario Internacional", op.cit., págs. 90-91.
64. Sobre esta cuestión, véase R. Gerster, "Accountability of Executive Directors in the Bretton Woods Institutions", *JWT*, Vol.27, nº6, Dec.1993, págs. 87-116.
65. Véanse los datos suministrados por el propio FMI en un estudio sobre el impacto de las políticas de ajuste en siete países: VVAA, *The Implications of Fund-Supported Adjustment Programs for Poverty. Experiences in Selected Countries*, Occasional Paper nº 58; IMF, Washington DC, 1988; el trabajo de J.A. Sanahuja, "Los desajustes del ajuste: consecuencias de las políticas del Banco Mundial y el FMI", *Temas de Cooperación*, 4, Coordinadora de ONG para el Desarrollo, Madrid, septiembre 1994, págs. 55-94; la "Denuncia al FMI y al Banco Mundial ante el Tribunal Permanente de los Pueblos", presentada por la Asociación Americana de Juristas, págs 13-22. Y la propia Sentencia del TPP de Berlín Occidental, op.cit., págs. 16-17.
66. *Informe del secretario general*, NU, Doc. A/48/333, 7 septiembre 1993, pág.30. Sobre los PMA, véase "Declaración de París y Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio de 1990", NU, Doc. UNCTAD/RDP/LDC/58.
67. D. Smith, "Market, Development, Conflict", op.cit., págs. 9 ss.
68. M. Benchikh, "Le droit des peuples au développement et ses negations dans l'ordre international économique actuel. Pour une réglementation juste et équitable", *Informe al XIII Congreso de la AIJD*, Barcelona, 19-24 marzo 1990; pág. 4.
69. Informe de Susan George al TPP, 1988, cit., pág.4. La deuda alcanzaba la cifra de 1.419.000.000.000 de dólares a finales de 1992, lo que supone casi un 40% del PNB de todos los países en desarrollo; Doc. A/48/345, cit., págs. 5-8.
70. M. Benchikh, "Le droit des peuples au développement et ses negations ...", op.cit., pág. 36.
71. TPP, *Sentencia sobre La Conquista de América y el Derecho Internacional*, Sesión especial, Padua-Venecia, 5-9 octubre 1992, págs. 61-63. Sobre el tema, véase M. Benchikh, "Le droit des peuples au développement et ses negations...", op.cit., págs. 8 ss.
72. Véase "Repercusiones de la evolución reciente de las economías en transición en la economía mundial", *Informe del secretario general*, NU, Doc. A/48/331, 9 septiembre 1993.
73. Por ejemplo, J.A. Pastor Ridruejo, "La protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas: aspectos humanitarios y políticos", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz 1989*, Universidad del País Vasco, 1990, pág.44. Más recientemente, en "La protección internacional

- de los Derechos Humanos y la cooperación para el desarrollo”, *AHLADI*, Vol.11, 1994, págs. 33-35 y 43. En esa línea, las conclusiones del XVII Congreso del IHLADI, *ibid.*, pág. 367.
74. “Denuncia al FMI y al Banco Mundial ante el Tribunal Permanente de los Pueblos”, presentada por la Asociación Americana de Juristas, págs 10-14.
75. Sobre el proceso de “cartelización de los acreedores” y de aislamiento de los deudores, véase A. Fernández Tomás, “Deuda externa, nuevo orden económico y ordenamiento jurídico internacional”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz 1989*, Universidad del País Vasco, 1990, págs. 137 y ss.
76. Cuyo texto es: “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.
77. El art. 103 dispone que “en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”.
78. Véase la célebre opinión disidente de H.Lauterpacht en el Dictamen de la CIJ sobre el procedimiento de voto aplicable a los informes y peticiones referentes al territorio del Sudoeste Africano; *ICJ, Reports*, 1955, págs. 118-119.
79. “Les organisations qui, sous le nom d’Institutions Spécialisées, ne sont que l’armature internationale du monde capitaliste”, es el título que daba J.L. Mathieu a la parte de su libro, *Les Institutions Spécialisées...*, op.cit., en que trata las instituciones de Bretton Woods.
80. En esta línea ya se pronunció el TPP, en su Sentencia de Berlín Occidental, op.cit., págs. 21-23.
81. Sobre estos principios, véanse W.D. Verwey, *The Principle of Preferential Treatment for Developing Countries*, UNITAR, 15 august 1982, UNITAR/DS/5, págs. 6-183; M.Sahovic, *The Principle of Participatory Equality of Developing Countries in International Economic Relations*, UNITAR, 25 september 1984, UNITAR/DS/6/Add.1; G.ABI-SAAB, “Estudio analítico sobre el desarrollo progresivo de los principios y normas del derecho internacional relativos al Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)”, publicado como Anexo III al Doc. de las NU, A/39/504/Add.1, de 23 de octubre de 1984; A.Pigrau, *Subdesarrollo y adopción de decisiones en la economía mundial*, Tecnos, Madrid, 1990, Capítulos V y VI.
82. Resolución 3201 (S-VI) AGNU, de 1 de mayo de 1974 y resolución 3281 (XXIX) AGNU, de 12 de diciembre de 1974.
83. Ch.Chaumont, “Cours général de droit international public”, *RCADI*, vol.129, 1970 (I), págs. 348-349.
84. R. Bermejo, *Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos*, Civitas, Madrid, 1990, págs. 241-243.
85. Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de la ONU, de 16 de diciembre de 1966.
86. Por ejemplo, A.Cassese, *Le droit international dans un monde divisé*, Berger-Levrault, Paris, 1986, págs. 136 y ss.

87. Véase, por ejemplo, J.M. Peláez Marón, "Deuda externa y principios de Derecho Internacional Público", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 539-542, y referencias de su nota 40.
88. Véase el art.29 del Proyecto de Artículos de la CDI sobre la Responsabilidad de los Estados; *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1980, Vol.II, Segunda parte.
89. Véase el testimonio de E. Goldsmith, en la Sesión de Berlín del TPP; igualmente S. George-F. Sabelli, *La religión del crédito...*, op.cit., págs. 228-233.
90. Palabras atribuidas recientemente al propio director gerente del FMI en el diario nicaragüense *Barricada*, de 14 de marzo de 1994, a propósito de la negociación con Nicaragua de un acuerdo en el marco del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural.
91. Sentencia del TPP, Sesión de Berlín Occidental, op.cit., pág. 17.
92. G. Massiah, "Les responsabilités du FMI et de la Banque Mondiale", TPP, Sesión de Berlín Occidental, 28.9.88, págs. 3-4 y 7-8.
93. En la Declaración de Teherán, aprobada por la Séptima Reunión Ministerial del Grupo de los 77 (16-23 noviembre 1991), se dice lo siguiente: "Los países desarrollados no han tenido la voluntad política necesaria para emprender su propio ajuste estructural a fin de hacer frente a la competencia de los países en desarrollo. Al tiempo que propugnan el multilateralismo, recurren al ejercicio unilateral del poder económico, a la aplicación de prácticas restrictivas y discriminatorias y a la marginación de los organismos multilaterales y de los países en desarrollo de la dirección de la economía mundial, que se confía a pequeños grupos ad-hoc de grandes países industriales"; Doc. TD/356, 29 noviembre 1991, pág.4.
94. Como puso de relieve M.Ikonikoff, en su informe "The Responsibility of the Southern Countries", ante el TPP en su Sesión de Berlín, de 1988; igualmente G.Massiah, "Les responsabilités du FMI et de la Banque Mondiale", op.cit., pág.4.
95. Representaron alrededor del 75% del comercio exterior de los países más industrializados en la década de los ochenta, cifra de la cual entre un 30 y un 40% consistía en comercio entre sociedades emparentadas; véase la ponencia de J.C. Fritz "Echanges économiques et Possession du Monde", ante el TPP, en su Sesión de Padua-Venecia, de 1992, págs. 36 ss.
96. Sobre los problemas que plantea, Véase M. Pérez González, "Les organisations internationales...", op.cit., págs. 78-80.
97. Serían de aplicación en esos casos el art. 53 del Convenio de Viena de de de mayo de 1969, para el caso de tratados entre Estados, y el art. 53 del Convenio de Viena de 21 de marzo de 1986, para el caso de tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, que establecen la nulidad de los tratados que estén en oposición con una norma de ius cogens; véase J.M. Peláez Marón, "Deuda externa y principios de Derecho Internacional Público", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 543.
98. Pueden verse las posiciones distintas de J. Fawcett, "Trade and Finance in International Law", *RCADI*, 1968 (I), Vol.123, págs. 233-236 o D. Carreau-T. Flory-P. Juillard, *Droit International Economique*, LGDJ, Paris, 2ª ed., 1980, págs. 136-137 frente a la de J. Gold, citada por ellos,

y G.P. Nicoletopoulos, "Le Fonds Monétaire International et le Droit International Economique", en *Les Nations Unies et le Droit International Economique*, SFDI, Colloque de Nice, Pedone, Paris, 1986, págs. 308-309.

99. Véase un estudio de la jurisprudencia internacional al respecto en A. Fernández Tomás, "Deuda externa, nuevo orden económico y ordenamiento jurídico internacional", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz 1989*, Universidad del País Vasco, 1990, págs. 147 y ss., en especial págs. 171-172 y 181.
100. En la línea que planteó G. Massiah, "Les responsabilités du FMI et de la Banque Mondiale", op.cit., págs. 8-9; igualmente el TPP, en su Sentencia de Berlín Occidental, Septiembre de 1988, págs. 26-28.
101. TPP, Sesión de Berlín, op.cit., págs. 29-31.
102. Véase *AHLADI*, Vol.11, 1994, págs. 368-372.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 29-30.
Miscelánea.**

Las Naciones Unidas ante los retos actuales.
Francisco Villar.

Las Naciones Unidas ante los retos actuales

Francisco Villar*

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) nació, hace 50 años, en un contexto histórico muy determinado, fundamentalmente como consecuencia de los horrores de la Segunda Guerra Mundial. Pero esta organización ha demostrado, a través de sus aciertos y sus fracasos, una considerable capacidad de adaptación a las circunstancias enormemente cambiantes del medio internacional a lo largo de este medio siglo de existencia, lo que es una prueba tanto de la flexibilidad de los mecanismos diseñados en San Francisco, como de la voluntad de los Estados que integran la comunidad internacional de contar con una organización global de esta naturaleza, que a pesar de sus limitaciones y carencias ha demostrado que es insustituible. Como se ha dicho tantas veces: “Si no existieran las Naciones Unidas, habría que crearlas”.

El sistema de seguridad colectiva diseñado en la Conferencia de San Francisco no pudo ser puesto en práctica (salvo en Corea y en el Congo, y ello sólo hasta cierto punto, de manera un tanto heterodoxa y en circunstancias excepcionales) a causa de la desaparición del consenso entre los aliados de la Segunda Guerra Mundial. Pero ello no impidió que la organización realizase avances considerables en relación con algunos de los propósitos para los que fue creada: cooperación para el desarrollo económico y social, promoción de los Derechos Humanos, desarme, descolonización y codificación del Derecho Internacional, etc.; lo que, en ocasiones, se olvida cuando se hace un balance más bien negativo de la actuación de las Naciones Unidas en su medio siglo de existencia.

Muchos son los datos que se podrían citar para ilustrar la magnitud de la labor desarrollada. Mencionaré tan sólo tres muy recientes, a mero título de ejemplo:

*Secretario General de Política Exterior, Ministerio de Asuntos Exteriores de España

-La campaña de vacunación universal del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) llegó al 80% de los niños menores de cinco años en todo el mundo, lo que ha salvado la vida de, al menos, tres millones de niños cada año.

-El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) administró en 1993 más de 1.400 millones de dólares con los que se financiaron más de seis mil proyectos de desarrollo en unos 150 países y territorios.

-1.300 millones de habitantes de los países en desarrollo tienen luz y acceso a agua potable apta para el consumo, en gran parte como consecuencia de las actividades del Decenio Internacional de las Naciones Unidas para el Agua Potable y el Saneamiento Ambiental (1981-1990).

LA GRAN TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL DESDE 1988 Y SUS CONSECUENCIAS PARA LAS NACIONES UNIDAS

Desde finales de la década de los ochenta hemos asistido a cambios profundos en el sistema internacional: fin del enfrentamiento entre las superpotencias, desaparición del “equilibrio del terror” y democratización de los antiguos Estados comunistas del Este de Europa. Es lo que se ha denominado el final de la Guerra Fría.

Estos cambios han hecho posible, al desbloquearse el Consejo de Seguridad, que las Naciones Unidas se hayan involucrado a fondo sin continuos obstáculos institucionales en uno de los propósitos para los que fueron creadas: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Pero este mismo hecho, junto con la proliferación de conflictos antes larvados que han requerido la actuación de la organización, ha conducido a las siguientes situaciones:

- Una auténtica “sobrecarga” que ha hecho que las Naciones Unidas, con los medios de los que dispone (que, aunque crecientes, siguen siendo muy limitados), no hayan podido hacer frente con la suficiente rapidez y eficacia a crisis de suma complejidad y efectos devastadores como las de Rwanda o Somalia.

- Poner plenamente de manifiesto que, si bien el mantenimiento de la paz es tarea principal de la organización, la paz difícilmente puede mantenerse sin unos niveles mínimos de democracia, respeto de los Derechos Humanos y desarrollo económico y social sostenible.

En resumen, las Naciones Unidas se enfrentan ahora a una enorme tarea, considerablemente aumentada en los últimos años, debido al crecimiento de las expectativas sobre las posibilidades de actuación de la organización, y han de enfrentarse a nuevas exigencias y retos, especialmente en estas áreas a las que acabo de referirme: mantenimiento de la paz, protección y promoción de los Derechos Humanos y de la democracia, y obtención de unos niveles mínimos de desarrollo.

Voy a esbozar primero algunos de estos desafíos para referirme después a la cuestión de la conveniente reforma institucional para hacerles frente con mayor eficacia.

LAS NUEVAS EXIGENCIAS Y RETOS PLANTEADOS A LAS NACIONES UNIDAS

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en un mundo crecientemente complejo e inestable

Acabo de referirme al desbloqueo de las posibilidades de acción de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en un mundo que, si bien es más seguro como consecuencia del fin de la rivalidad nuclear entre las superpotencias, es también más inestable, al haberse desencadenado o recrudecido conflictos de toda índole.

Las Naciones Unidas han recurrido, en respuesta a este fenómeno, a una serie de técnicas o modalidades de actuación, recogidas en el *Programa de Paz* presentado por el secretario general en 1992. Citemos las principales:

-La Diplomacia Preventiva (*Preventive Diplomacy*), que incluye medidas tales como los mecanismos de alerta temprana, las misiones de investigación de hechos o el establecimiento de zonas desmilitarizadas, destinadas -todas estas medidas- a evitar que surjan controversias, que las existentes se transformen en conflictos o que los conflictos, si llegan a tener lugar, se extiendan. Es la más eficiente de todas las actuaciones en favor de la paz, en términos de relación coste-beneficio, y está experimentando un auge creciente.

-El Establecimiento de la Paz (*Peace Making*), que incluye todas aquellas medidas destinadas a lograr que las partes enfrentadas lleguen a un acuerdo, fundamentalmente a través de los medios pacíficos de arreglo de controversias previstos en el Capítulo VI de la Carta (negociación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial, etc.).

-El Mantenimiento de la Paz en sentido estricto (*Peace Keeping*), que consiste fundamentalmente en el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, hasta ahora, habitualmente y como norma, con el consentimiento de todas las partes interesadas y con la participación de personal militar o policial de las Naciones

Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. El recurso a la fuerza está previsto para situaciones de legítima defensa o, como sucede en el caso de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas para Bosnia-Herzegovina (UNPROFOR), con carácter excepcional.

-La Imposición de la Paz (*Peace Enforcement*), que son aquellas medidas militares de recurso a la fuerza, autorizadas por el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta.

-La Consolidación de la Paz (*Peace Building*) después de los conflictos, que incluye las medidas destinadas a identificar y fortalecer las estructuras que refuerzan o consolidan la paz, a fin de evitar una reanudación del conflicto. Como ejemplo, cabe citar la permanencia en Camboya de la presencia de las Naciones Unidas tras la retirada de la Autoridad Transitoria de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC), o la prevista para El Salvador tras la retirada de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL).

En los últimos años, las actuaciones de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no solamente han experimentado un importante aumento, sino que se han visto afectadas por profundos cambios cualitativos:

-Muchos de los conflictos actuales tienen lugar no entre Estados enfrentados, sino en el interior de Estados que se desarticulan o desintegran en medio del caos.

Nueve de las once operaciones establecidas a partir del 1 de enero de 1992 han respondido a conflictos intraestatales, en los que, como hemos visto en Rwanda o en la antigua Yugoslavia, la violencia y la crueldad con los civiles son la nota dominante.

- En consecuencia, se han multiplicado las emergencias de carácter humanitario. Un ejemplo: el número de refugiados registrados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) pasó de 13 millones a finales de 1987 a 26 millones en diciembre del año pasado.

-Las fuerzas de las Naciones Unidas han tenido que asumir, en numerosos escenarios, la protección de las operaciones humanitarias, ya que, en las situaciones de caos a las que acabo de referirme, no pueden llevarse a cabo sin dicha protección.

Como ejemplos cabe citar la actuación en favor de las poblaciones kurdas en Irak o las intervenciones en Somalia, Haití, la antigua Yugoslavia y Rwanda, primeras muestras de la creciente y afortunada quiebra del hasta no hace mucho tiempo sacrosanto principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados que contempla el artículo 2.7 de la Carta.

Posiblemente uno de los retos más delicados a los que han venido enfrentándose las Naciones Unidas en los tres últimos años sea el de determinar si es posible, cómo, cuándo y con qué medios y mandato, pasar de acciones de mantenimiento de la paz en su sentido tradicional a acciones de imposición de la paz por la fuerza. Este problema se ha planteado tanto con la Operación de las Naciones Unidas para Somalia (ONUSOM

II) como con UNPROFOR en la antigua Yugoslavia y con la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Rwanda (UNAMIR). Es una cuestión que está en el origen de buena parte de las críticas de la opinión pública y los medios de comunicación a la actuación de las Naciones Unidas y, como el propio secretario general reconoce en su Suplemento de un Programa de Paz (enero 1995), tiene una difícil solución.

El secretario general estima que ni él ni el Consejo de Seguridad tienen, en la actualidad, capacidad para desplegar, dirigir, mandar y controlar operaciones para la aplicación de medidas coercitivas, salvo, quizás, en operaciones a muy pequeña escala, y que el momento actual no es el más adecuado para dotar a la organización de esa capacidad, dada la carencia de recursos para ello.

El mantenimiento de la paz requiere de premisas políticas y militares diferentes a las que rigen para las operaciones de imposición por la fuerza de la paz, por lo que es peligroso pretender que una operación de mantenimiento de la paz recurra a la fuerza, salvo en defensa propia, cuando, debido a las limitaciones en su composición, armamento, apoyo logístico y despliegue, no tiene capacidad para ello.

Una posible solución es la de encomendar la aplicación de medidas coercitivas a determinados Estados o grupos de Estados miembros, tal como sucedió en Corea en 1950, en Kuwait e Irak en 1990, o en Haití más recientemente. Esto tiene sus pros y sus contras: facilita a la organización una capacidad de actuación de la que ésta por sí misma carece; pero, al mismo tiempo, la utilización de la fuerza fuera del contexto de la legítima defensa puede tener repercusiones serias, de lo que son un buen ejemplo los lamentables problemas de ONUSOM en Somalia.

En momentos como los actuales, en que acabamos de ser testigos de la retirada de Somalia o de las dificultades para la renovación del mandato de las Fuerzas de las Naciones Unidas en Croacia, y cuando arrecian las críticas sobre la impotencia de las Naciones Unidas, hay quienes se plantean si el esfuerzo de contribuir a la paz en determinados tipos de conflictos, de carácter interno (al menos en su origen), que suelen acompañar a procesos de desintegración de un Estado merece la pena. Debo decir que sin ONUSOM cientos de miles de somalíes hubiesen muerto de inanición en los dos últimos años, y sin UNPROFOR los horrores de la guerra en la antigua Yugoslavia serían muy superiores a los que nos transmite prácticamente a diario la televisión por satélite.

Cabe preguntarse, asimismo, si no sería preferible dedicar estos recursos al fomento de los Derechos Humanos o al desarrollo. El problema es que paz, democracia, desarrollo y Derechos Humanos están íntimamente ligados y, a medio y largo plazo, ni estos últimos son posibles sin un ambiente de paz y estabilidad, ni la paz puede mantenerse por mucho tiempo en situaciones de injusticia.

Y con esto paso a referirme al segundo de los grandes retos a los que se enfrentan las Naciones Unidas en la actualidad.

La promoción y protección de los Derechos Humanos en todo el planeta.

La promoción y protección de los Derechos Humanos está íntimamente ligada a la historia de la Organización, cuyos primeros pasos coincidieron con el conocimiento generalizado, entre otras cosas, de los horrores y atrocidades cometidos por el régimen nazi: no solamente figura entre los propósitos de la ONU recogidos en el artículo 1 de la Carta (“desarrollo y estímulo del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”) y entre las funciones específicamente encomendadas al Consejo Económico y Social, sino que se ha ido ampliando en el transcurso de los años, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948 hasta la Declaración y el Programa de Acción adoptado en la Conferencia Mundial de Viena hace dos años, pasando por importantes instrumentos internacionales como los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales o las Convenciones sobre Discriminación Racial, Eliminación de la Discriminación de la Mujer, Tortura o Derechos del Niño.

Todos estos convenios internacionales, con sus correspondientes mecanismos de supervisión del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados parte, así como la importante labor tanto de la Asamblea General como de la Comisión de Derechos Humanos y del recientemente creado Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, suponen, si no la existencia de un sistema verdaderamente coactivo para la protección de los Derechos Humanos en cualquier lugar del mundo, sí al menos el establecimiento de unas *normas mínimas* reconocidas por la comunidad internacional que no pueden ser impunemente violadas por los Estados sin pagar un importante coste político.

En los últimos años, la aplicación del principio de no injerencia en los asuntos internos del art. 2.7 de la Carta se ha visto crecientemente limitada por la conciencia de los vínculos existentes entre la paz y los Derechos Humanos, y así el Consejo de Seguridad ha autorizado intervenciones, como las de Haití o Rwanda, estimando que una violación sistemática y masiva de los Derechos Humanos supone una amenaza para la paz, lo cual es difícilmente discutible, especialmente en aquellos casos en que dicha violación sistemática y masiva va acompañada también de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario.

En este terreno, el escollo más importante al que hemos de enfrentarnos es el de los intentos de algunos países de negar el carácter universal de los Derechos Humanos o condicionar su disfrute a peculiaridades locales o al logro de determinadas metas de desarrollo económico y social.

Los países occidentales en general y los Estados miembros de la UE en particular hemos venido resistiendo vigorosamente estos intentos. Como señala expresamente la Declaración de Viena “debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades

nacionales y regionales, así como la de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos; pero los Estados tienen el deber, sean cuales fuesen sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los Derechos Humanos y las libertades fundamentales”.

En resumen, puede afirmarse que, si bien nos encontramos todavía muy lejos de una situación de respeto universal a los derechos humanos, sí hemos llegado a un consenso global en cuanto a que los Estados no gozan ya de un poder ilimitado para decidir la suerte de sus nacionales y en cuanto a que los seres humanos tienen unos derechos inalienables por el simple hecho de ser precisamente eso, seres humanos. A ello ha contribuido en buena medida el esfuerzo de las Naciones Unidas, con las limitaciones que en este terreno ha impuesto su propia universalidad.

El reto del desarrollo

La expansión del papel de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz ha dado origen, como ya he indicado, a una preocupación por la necesidad de no perder de vista el importante papel que, de acuerdo también con sus principios constitutivos, ha desempeñado y debe continuar desempeñando la organización en la promoción del desarrollo, económico y social, sin el cual no es posible una paz duradera. Paz y seguridad por una parte y desarrollo económico y social por otro son, sin duda, las dos caras de una misma moneda.

La preocupación por la clara insuficiencia de la asistencia al desarrollo es razonable y, aunque no ha de olvidarse que las Naciones Unidas siguen consagrando a la misma una parte muy importante de su actividad y de sus recursos, justo es también recordar que últimamente ha habido una cierta tendencia a la disminución de los recursos destinados al desarrollo por parte de los países más ricos.

Nos enfrentamos, en este terreno, a dos retos a los que me referiré sólo de pasada: lograr los recursos necesarios para la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza y hacer que éste sea sostenible, es decir, que no suponga la destrucción de los recursos no renovables que pudiese conducir a una pobreza futura.

Para hacer frente al primero de estos retos, es necesario aumentar la asistencia al desarrollo. El Gobierno español ha adquirido, como ustedes saben, un compromiso público de aumentar el porcentaje de nuestro Producto Nacional Bruto destinado a la ayuda oficial al desarrollo, lo que nos sitúa a contracorriente de los principales países donantes. En este sentido, España en los Presupuestos de 1995 ya aumentó su contribución voluntaria al PNUD en un 31% y a la UNICEF en un 20%.

La segunda de estas cuestiones -lograr que el desarrollo sea sostenible- ha sido objeto de una atención creciente, lo que ha permitido que el problema del desarrollo haya adquirido una nueva dimensión en estos últimos años. Como consecuencia de las Conferencias de Río para la Protección del Medio Ambiente, de Viena sobre Derechos

Humanos, de El Cairo sobre Población y Desarrollo, y últimamente de Copenhague sobre Desarrollo Social, ha venido surgiendo un nuevo concepto integrado de desarrollo en el que confluyen varios factores. Las dimensiones política (incluyendo la defensa del sistema democrático), humana, socio-económica, financiera y ambiental, entre otras, forman parte de ese concepto global de desarrollo, siendo la persona, en última instancia, el objeto final del desarrollo.

El desarrollo, y sobre todo como se confirmó en la Cumbre de Copenhague, el Desarrollo Social, no puede ser hoy entendido como el simple reflejo de una fría estadística de magnitudes macroeconómicas básicas. Estos indicadores presentan graves limitaciones, ya que no recogen los desequilibrios existentes en la distribución de la riqueza. El hombre y la mujer, en sí mismos considerados, son objeto y sujeto del desarrollo. La Conferencia de Pekín sobre la Mujer, permitirá, sin duda, profundizar en esta perspectiva.

La Organización de las Naciones Unidas ha desempeñado así un papel determinante, no sólo acuñando el concepto de desarrollo sostenible, sino también enriqueciéndolo y dándole contenido, gracias a las diferentes Conferencias o Cumbres que ha ido convocando.

LA ADAPTACIÓN O REFORMA INSTITUCIONAL

Para responder a las esperanzas que la comunidad internacional ha depositado en ellas y para hacer frente a estos retos, las Naciones Unidas han emprendido un proceso de reforma institucional destinado:

- a hacer a sus órganos más eficaces en el desempeño de sus funciones y, en algunos casos, también más representativos;
- a obtener los recursos financieros necesarios;
- a hacer que estos recursos sean utilizados de forma más eficiente, evitando despilfarros o innecesarias duplicaciones de esfuerzo, para lo que se necesita una adecuada coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Examinaré brevemente estas cuestiones:

La reforma del Consejo de Seguridad

Las Naciones Unidas cuentan en la actualidad con 185 miembros, frente a los 51 de 1945. El número de miembros del Consejo de Seguridad no ha sido alterado desde la reforma de 1963, que entró en vigor en 1965 y amplió de seis a diez el número de los no permanentes. Desde entonces han pasado a formar parte de la organización casi un centenar de Estados, lo que, unido al renovado papel que ha podido desempeñar el Consejo en los últimos años en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales,

y a una cierta percepción de que el Consejo trabajaba con mucho sigilo y poca transparencia, ha llevado a un movimiento generalizado, entre los Estados miembros, favorable a que haya cambios tanto en la composición como en el funcionamiento de este órgano principal de las Naciones Unidas.

Estos cambios están siendo examinados por un Grupo Ad Hoc, de composición abierta, creado por la Asamblea General, y en el que se han formulado ya diversas propuestas informales, entre ellas:

-La denominada "Propuesta 2+3", que llevaría a Alemania y a Japón a ser miembros permanentes, y a ampliar el número de puestos para miembros no permanentes en tres, uno para el Grupo Asiático, otro para el Africano, y otro para el Latinoamericano.

-La "opción 2+6", similar a la anterior, pero con dos puestos de miembro no permanente adicionales para cada uno de los tres grupos regionales citados.

-La propuesta del Movimiento de los No Alineados que incluye un aumento mínimo de once miembros no permanentes, lo que nos llevaría a un Consejo con 26 miembros. En este esquema, los once nuevos puestos se asignarían cuatro a África, cuatro a Asia y tres a Latinoamérica.

-La propuesta italiana de ampliación en diez puestos adicionales para miembros no permanentes; pero estableciendo dos categorías de éstos, con diez puestos en el Consejo cada una. De una de ellas formarían parte, por rotación, los integrantes de una lista de veinte o treinta Estados, seleccionados en función de diversos criterios objetivos.

-La propuesta australiana, que incluye dos modelos: el de un Consejo de Seguridad con veinte miembros, o sea, los quince actuales más otros cinco nuevos miembros permanentes que no tendrían (a diferencia de los actuales) derecho de veto y que serían atribuidos tres a África y Asia, uno al WEOG (Grupo Occidental) y otro al GRULAC (Grupo de América Latina y el Caribe). El segundo modelo australiano contempla un Consejo de Seguridad con veintitrés miembros, los quince actuales, más ocho miembros casi permanentes y alterando el número y la distribución de los actuales grupos regionales.

En lo referente al derecho de veto, hay un gran número de Estados que son partidarios de ponerle límites, cuando no de su eliminación. En la práctica, lo cierto es que los miembros permanentes han venido restringiendo su utilización. De hecho, en los últimos cinco años sólo ha sido ejercido en dos ocasiones, en ambos casos por la Federación Rusa.

La posición española cabe resumirla en los siguientes términos:

-La reforma del Consejo es una cuestión sumamente importante y compleja, que ha de hacerse de forma meditada, mediante un proceso continuo de diálogo e intercambio de ideas que conduzca a un consenso del conjunto de los Estados miembros.

-España está a favor de revisar, sin precipitación, la composición y funcionamiento del Consejo de Seguridad inspirándose en los criterios de representatividad, eficacia y transparencia, y con el objetivo último de reforzar la legitimidad de las actuaciones del Consejo.

-Hemos planteado, como posible base para la reforma, un aumento moderado del número de miembros del Consejo, que permitiese la presencia más frecuente en el mismo de Estados con peso e influencia en las relaciones internacionales, y con capacidad y voluntad de contribuir de forma significativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de las Naciones Unidas.

-En cuanto al derecho de veto, esta cuestión ha de ser contemplada en el marco más amplio de la toma de decisiones en el seno del Consejo de Seguridad, ya que habrá de ajustarse, si aumenta el número de sus miembros, la mayoría necesaria para la adopción de decisiones y cabría, incluso, reservar el derecho de veto únicamente para las cuestiones más importantes, especialmente las relativas a la aplicación del Capítulo VII de la Carta.

-La cuestión de la eventual ampliación del número de miembros del Consejo no ha de hacernos perder de vista otros aspectos importantes de la reforma del Consejo de Seguridad, tales como la de una mayor transparencia en sus actuaciones, en la que recientemente se han producido ya algunos progresos significativos.

La reforma del sector económico y social

Antes he recordado la importancia de la actuación de las Naciones Unidas en materia de desarrollo económico y social y la interrelación entre la paz y el desarrollo. Por ello, paralelamente a las reformas institucionales del sector político de las Naciones Unidas, también se ha llevado a cabo en los últimos años una amplia y profunda revisión y reestructuración de los sectores económico y social.

Esta reestructuración viene motivada, entre otras, por las siguientes razones:

- Necesidad de una mejor administración y gestión de unos recursos financieros cada vez más escasos por las dificultades presupuestarias que atraviesan, en período de crisis económica, los Estados principales contribuyentes (retraso en el pago de las cuotas, disminución de la financiación voluntaria para la ayuda al desarrollo, aparición de nuevas Organizaciones dedicadas a cuestiones de desarrollo y que requieren una nueva financiación...)

- Necesidad de evitar, en consecuencia, la duplicidad de actividades entre órganos y organismos del Sistema de Naciones Unidas dedicados al desarrollo económico y social.

- Necesidad de una mayor eficacia y organización de esos mismos órganos y organismos internacionales.

- Necesidad de adaptación del Sistema de Naciones Unidas al nuevo concepto al que me referí anteriormente de desarrollo sostenible como consecuencia de la Conferencia de Río de Janeiro sobre Desarrollo y Medio Ambiente y de las siguientes Conferencias o Cumbres convocadas sobre el desarrollo. Ello ya se ha traducido en la creación de la Comisión de Desarrollo Sostenible como órgano adscrito al Consejo Económico y Social (ECOSOC).

El proceso de reforma motivado por estos imperativos se ha centrado fundamentalmente en la reestructuración del ECOSOC, potenciándolo, revitalizándolo,

para hacer de él el órgano principal que deberá coordinar las actividades de la Organización del Sistema de Naciones Unidas en su esfera económica y social.

Durante la próxima Asamblea General repasaremos y evaluaremos el alcance y primeros resultados de estas reformas, que tienen como finalidad fundamental incrementar y hacer más efectiva la labor de la Organización en pro del desarrollo económico y social.

El problema financiero

La crisis financiera de las Naciones Unidas viene dada fundamentalmente por el pago tardío e incompleto de sus cuotas, cuotas obligatorias, por parte de ciertos Estados miembros y, en particular, por los EEUU y los países de la antigua Unión Soviética. Estas cuotas están fijadas de acuerdo con un baremo establecido sobre la base de la capacidad de pago de cada Estado, fundamentada en el criterio del Producto Nacional Bruto con una serie de ajustes.

El volumen anual de gastos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas es aproximadamente de 1.300 millones de dólares. A 28 de febrero, el total de las cuotas no pagadas ascendía a 1.171 millones de dólares. El mayor deudor son los EEUU, con un total de 527 millones de dólares, seguido de la Federación Rusa con 521 millones de dólares. España, al igual que el resto de los países de la Unión Europea, no debe nada al presupuesto ordinario.

Esta situación se agrava más en los presupuestos independientes para la financiación de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que en 1994 ascendieron a 3.197 millones de dólares. El baremo para la distribución de estas cuotas se basa no sólo en la capacidad de pago sino también en la especial responsabilidad de los países Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad en las funciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. También a 28 de febrero, la Federación Rusa debe en este capítulo 561 millones de dólares y los EEUU 502. El total de la deuda a estos presupuestos asciende a 1.700 millones de dólares.

La situación, pues, de la *caja* de la Organización es gravísima y el secretario general hizo suyas una serie de propuestas hechas en febrero de 1993 por un grupo independiente presidido por Shijuro Ogata y Paul Volcker, en el que se hicieron una serie de propuestas que no tuvieron demasiado éxito, basadas, entre otras cosas, en aplicar incentivos y penalizaciones a quienes pagaran pronto o fueran morosos, aumentar el fondo de capital, traspasar los presupuestos de Operaciones de Paz de los Ministerios de Asuntos Exteriores a los de Defensa, considerar la posibilidad de hacer un presupuesto único para Operaciones de Paz en lugar de presupuestos diferenciados para cada Operación, etc.

La realidad es que el principal problema viene dado por el no pago o el pago tardío de las cuotas obligatorias como consecuencia no sólo de condicionantes de tipo económico por los que atraviesan algunos países, y en especial los países de la antigua Unión Soviética sino también, y lo que es peor, por los condicionantes de tipo político. Este es el caso, en particular, de los EEUU, o más exactamente del Congreso de los EEUU.

En la actualidad, los problemas de la crisis financiera de la Organización son objeto de estudio por parte de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel, presidido por el propio presidente de la Asamblea General y por un Grupo de Expertos constituido para estudiar el tema de la capacidad de pago de los Estados miembros.

Los cambios en la organización de la secretaría de las Naciones Unidas

Desde que asumió su cargo el 1 de enero de 1992, el actual secretario general ha estado comprometido en un programa de mejora de la capacidad de la Secretaría de prestar apoyo al conjunto de la Organización. Así, ha presentado un plan para la reorganización del Departamento de Administración y Gestión, se ha reforzado el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y se ha creado la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, bajo la autoridad del secretario general, como autoridad única e independiente de inspección.

Uno de los objetivos básicos de todo este proceso de reorganización es extremar las medidas para asegurar la utilización eficiente de los recursos disponibles y evitar despilfarros y duplicaciones innecesarias.

Este proceso de reforma interna es importante; pero no ha de hacernos olvidar, que las Naciones Unidas necesitan del concurso activo de los Estados miembros para poder llevar a cabo sus actividades y hacer frente a los retos presentes y futuros. Ciertamente, la organización es algo más que el conjunto de sus miembros; cuenta con un personal a su servicio formalmente independiente de aquéllos; el secretario general, en la nueva atmósfera de los noventa, hace un uso cada vez más amplio de las atribuciones que le confiere la Carta, y las Organizaciones No Gubernamentales tienen un peso cada vez mayor, sobre todo en el terreno de los Derechos Humanos y del desarrollo sostenido. Pero también en el marco de las Naciones Unidas los actores decisivos siguen siendo los Estados.

De la actuación de éstos y, sobre todo, de la actuación de aquéllos con un mayor peso específico (si no desde el punto de vista jurídico, sí desde el real) en las relaciones internacionales, dependerá el futuro de la organización.

No quisiera terminar sin recordar una verdad elemental que, en ocasiones, se pasa por alto al evaluar la labor de las Naciones Unidas: cualesquiera que sean sus imperfecciones, el mundo sería hoy mucho menos seguro y justo si la organización no existiese.

Y es que, para recordar unas palabras atribuidas a Dag Hammarskjöld, secretario general muerto en acto de servicio: “El propósito de las Naciones Unidas no es llevarnos al cielo, sino salvarnos del infierno”.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 29-30.**
Miscellaneous.

Abstracts.

ABSTRACTS

Latest News after the Creation of the WTO

Miquel Montaña

The purpose of this paper is to examine whether the Agreement establishing the World Trade Organization (WTO) has added any new elements to GATT's institutional milieu.

In the introduction, the paper highlights the fact that the man who first proposed the creation of the WTO during the Uruguay Round negotiations (former Italian Minister Renato Ruggiero) was actually elected as the first Head of the Organization. It then analyses the objectives of WTO, its scope of application, its functions, the conditions for membership, its bodies, and the decision making procedure.

The core conclusion of the article is that in spite of having been presented to the world as something new, the Agreement establishing the WTO does little more than turn GATT from a *de facto* international organization into a *de iure* organization. Apart from this development, the only changes worth mentioning are the abolishment of the grandfather clause and the protocol of provisional application. In addition, it is submitted that far from being an unexpected development, the creation of the WTO was in fact one of the implicit objectives of the Uruguay Round, and a logical consequence of the process aimed at strengthening the multilateral trading system.

Past, Present and Future: GATT, Free Trade Areas and... the World Trade Organization?

Gonzalo Bernardos

The aims of this article are, on the one hand, to carry out a reconsideration of the workings of the commercial system since the Bretton Woods agreements and, on the other hand, to make some reflections regarding the function that the World Trade Organization

must carry out in the future in a world divided, probably just like now, in regional areas of free trade. In order to achieve these aims the following are specified: the bases on which the liberalization of trade has been founded after the Second World War, the causes which provoked the wave of protectionism in the Eighties, the reasons which have brought about the division of the world into trading blocks as well as the need for an organization which encourages inter-regional trade and reduces the commercial wars between these blocks.

The Treatment of the Textile Sector in the Uruguay Round

Claudia Jiménez

The reintegration of the textile sector into the general regulatory framework of trade, which had previously been governed by an agreement aside from and against GATT directives, was one of the objectives put forward in the Uruguay Round. This was a priority issue for some states which, for more than twenty years, had been putting up with restrictions imposed on their exports by the developed countries under the pretext of carrying out an ordered and progressive liberalization in order not to provoke market distortions that could result from a sudden invasion from abroad and the lack of competitiveness of national products.

This article intends to examine the mechanism finally adopted in order to carry out this process of reintegration which, in theory at least, should culminate in the year 2005 as well as the problems presented during the negotiations. Special emphasis is laid on the balance of the Community posture in relation to the results obtained from its position given the special impact that this has for Spanish interests.

The General Agreement on Trade in Services

Francina Esteve

The conclusion of GATS and its inclusion as an annex in the constitutive Agreement of the World Trade Organization (WTO) responds to the need for disposing of a stable juridical instrument which, given the current economic interdependence between States, can be applied to the international trade in services.

One of the main new features of this agreement is its field of application given that it includes all service sectors (except those provided for in the name of governmental

authorities) and the four forms of carrying out trade in services and, as regards the principle of market access and that of national treatment, will be regulated according to those respective obligations which the Members have assumed.

In exchange for not accepting the exclusion of any service sector, the negotiations concerning some fundamental sectors could not be totally closed and deadlines were extended in order to unblock the most controversial themes.

One of the fundamental principles of the GATS is the most favoured nation clause of unconditional character but its consecration has been attenuated by the possibility of maintaining important exceptions in its application. The principle of transparency is also essential in the field of services, given that this sector is characterised by large public interventionism in access regulation and the exercise of the different economic activities which form it.

The balance of the GATS is globally positive given that it includes a multilateral framework of principles and disciplines which is administered in the headquarters of the WTO, which have been accepted by a great majority of States within the international community and which remain subject to the WTO's mechanism for the solution of differences.

However, the opening of the market and the suppression of restrictions which derive from internal regulations have not been achieved given that, orientating itself around the objectives of national politics, liberalization is conceived as a progressive process which every Member must assume insofar as their possibilities allow them.

The most negative aspects are linked to the non-conclusion of the negotiations in fundamental sectors of foreign trade in services and refer to the maintainance of considerable gaps which impede the observation of the immediate effects of the GATS, such as not having developed certain fundamental parts of the agreement with regard to areas such as public purchases, safeguards and subventions.

In this way then, in spite of the limitations and ambiguities analysed in this article, the very existence of the agreement and that of the WTO imply a reaffirmation of the principles of cooperation and progress towards the free market principle at a multilateral level and this (together with other factors such as the development of the information highways) will promote the development and the universalization of many other services.

Globalization, Competitiveness, International Trade, Industrial Policy and Employment

Joaquín Novella Izquierdo

Competitiveness is presented as a variable key in the present context of a worldwide economy and extends its influence over the international trade tendencies, industrial policies and employment.

The variations which trade relations at international level have undergone throughout the second half of the twentieth century have been accompanied by successive theoretical contributions, which have evolved from the traditional theories of the nineteenth century concerning comparative advantages and which introduce more complex factors. The product cycle model expounded by Vernon offers an explanation for the continual flow of sectors at international level as well as the characteristics of the most adequate industrial policy and the commercial patterns of each State revealing the importance of technology, human capital and international marketing as key factors for international competitiveness.

This article explains the appearance of news procedures of international competitiveness based on product differentiation, quality and brand image which, nowadays, coexist with traditional models such as costs and prices reductions.

At every stage of a country's development, a sectorial production structure together with some specific demand characteristics, salary and productivity levels correspond to it. All these latter aspects are interrelated and should be analysed all together. With globalization, the speed with which a product passes from one phase to another has accelerated as well as the time it travels from the central countries to those intermediate ones and from there successively to those in the South, in such a way that these sectorial swings in international trade should be considered as a normal effect of it. Competition via salary reductions and social security benefits is not the only nor the most recommendable solution given that, in the long term, it affects the quality of production and social stability degrading as it does the standard of living of the population and affecting in this way their personal, political and socio-economic rights.

Canada and the North American Free Trade Agreement: Between globalization and regional integration

Caterina García Segura

The aim of the present article is to analyze, from Canada's perspective, the choice regarding the model of state as well as of economic and commercial policy which the decision to participate in the North American Free Trade Agreement (NAFTA) implies. The debate which NAFTA provoked in Canada expresses in concrete terms that debate which, in much larger terms, takes place at the international level regarding the multilateralization and/or the regionalization of commercial exchanges. It is a reflection of the tension between the integrating forces (process of globalization) and the fragmenting ones (processes of regionalization) which characterize the dynamics of the contemporary international system.

The hypothesis of this work is that in spite of being a commercial agreement, the Canadian government's decision to participate in NAFTA was a decision of a political nature which was not determined exclusively by the reality of the existing commercial exchanges between Canada and Mexico or by the perspectives of improving them in the short term. The immediate objective of Canada was to avoid that a possible bilateral agreement between its principal economic member, the United States, and Mexico would empty out the contents of the existing Free Trade Agreement (FTA) between Canada and the United States. In this sense, NAFTA was the possible remedy to an unwanted situation (the negotiation of a US-Mexico bilateral agreement). The objective in the medium and long term is use the platform of regional integration as a trampoline from where the Canadian economy can be reorientated and driven in order to attain international competitiveness. In this sense, Canada's true option had already been realised with the FTA.

The Adhesion Agreements of Austria, Finland and Sweden to the European Union and the Spanish Interests

Francesc Granell

When the Council of Lisbon of 1992 gave the go-ahead to the amplification of the European Union (EU), it did so on the condition of a prior advance in political integration and the endowment of the necessary financial resources which were specified in the Treaty of European Union and the *Delors Package*. The author explains how the factor that the four candidates (which ended up with the adhesion of three of them) were adhered to the European Economic Space facilitated the driving of the negotiations on a fast track.

Spain, which sheltered the fear that the admission of countries traditionally unwilling to accept the transfer of sovereignty would dilute those concepts of integration, assumed the need for adhesion of these high-income countries before facing the amplification of the EU towards eastern Europe. Given the relative ease with which the candidates accepted the assumption of community patrimony, the Spanish negotiating position centred itself in its refusal to allow an increase in the blocking minority in Council voting sessions, in the maintenance of the conditions in passing to the third phase of the Economic and Monetary Union, in the defense of fishing and agricultural interests, in avoiding that the figures dedicated to structural funds be reduced as well as ensuring the raising of environmental standards.

The Policies of the IMF and the World Bank and the Rights of Peoples

Antoni Pigrau Solé

50 years after the holding of the Bretton Woods Conference which gave way to the creation of the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank (WB), it would seem appropriate to evaluate their track record in the light of International Law and the Rights of peoples. The enormous impact that the activities of both organisms have had and still have on the living conditions of millions of people throughout the world make such an evaluation necessary.

Through an analysis of the juridical nature of the IMF and the WB together with a detailed look at its aims as well as its capacity to make decisions and the results of its actions, an attempt is made to show that these organizations do not conform -neither in their operation nor behaviour nor in the results to which these lead- to fundamental rules of International Law and that they are, as a consequence, technically responsible for such non-fulfillment to these rules and should be made to be so to full effects.

However, in the current international context, it would be, politically speaking, almost implausible to raise the question of their legal responsibility and is, furthermore very difficult to do so from a legal point of view.

What is questioned here is not only the management of the IMF and the WB but also its very own configuration and the essence of the concepts and the policies which they apply.

The United Nations in the Face of Current Challenges

Francisco Villar

As a result of the 50th anniversary of the birth of the United Nations Organization (UN), this article takes a look at the role which this international organization has played on the international stage and sets out the great challenges which this has to confront today, especially since the transformation of the international system from 1988 onwards and the beginning of (what has been called) the end of the Cold War. These challenges are the following: peace-keeping and international security in an increasingly complex and unstable world, the promotion and protection of Human Rights throughout the world and the challenge of development.

At the same time, the process of institutional reform taken up by the UN in order to make its various organs more efficient and the obtaining of the necessary financial resources and their putting to more efficient use are also discussed. In this context, the reform of the Security Council as well as in the economic and social sector, the financial problem and the changes made in the organization of the Secretariat are also analysed.

The article concludes with the positive evaluation that whatever the imperfections of the UN, the world today would be much less safer and just if it did not exist.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 29-30.
Miscelánea.**

Selección bibliográfica del fondo documental sobre la OMC y el GATT.

Selección bibliográfica del fondo documental sobre la OMC y el GATT

RÔLE DU GATT ET ENJEUX DE L' URUGUAY ROUND

Patrick Messerlin
Politique Étrangère, 2, 1993
Paris; pp: 255-276

LE RÉGIONALISME ET L' AVENIR DU GATT

André Sapir
Politique Étrangère, 2, 1993
Paris; pp: 277-294

L' URUGUAY ROUND ET LA RÉFORME DE LA PAC

Guy Legras
Politique Étrangère, 2, 1993
Paris; pp: 325-332

L' ACCORD GENERAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

Brian Hindley
Politique Étrangère, 2, 1993
Paris; pp: 333-350

OBJECTIF GATT?

Pierre Jacquet; Patrick Messerlin; André Sapir (et al.)
Politique Étrangère, 2, 1993
Paris; pp: 247-404

LA ÚLTIMA RONDA DEL GATT

Michel Jobert
Política Exterior, 37, 1994
Madrid; pp: 133-140

DESPUÉS DEL GATT

Sir Leon Britan
Política Exterior, 38, 1994
Madrid; pp: 21-36

LA RONDA URUGUAY DEL GATT

Información Comercial Española, número extraordinario, 1994
Madrid; pp: 3-74

LAS TELECOMUNICACIONES EN LA RONDA URUGUAY

Joaquín Osa Buendía
Información Comercial Española, 694, 1994
Madrid; pp: 63-72

BALANCE Y REPERCUSIONES DE LA RONDA URUGUAY DEL GATT

Javier Gómez Navarro; Miguel Ángel Feito; Antonio Oporto (et al.)
Información Comercial Española, 734, 1994
Madrid; pp: 3-164

RONDA URUGUAY, COMUNIDAD EUROPEA Y EL SISTEMA COMERCIAL MULTILATERAL

León Brittan
Información Comercial Española, 734, 1994
Madrid; pp: 15-22

LOS INSTRUMENTOS DE DEFENSA COMERCIAL TRAS LA RONDA URUGUAY: UNA VISIÓN ESPAÑOLA EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA

José Alberto Azcona Olivera
Información Comercial Española, 734, 1994
Madrid; pp: 69-84

NUEVAS TENDENCIAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL: TEORIA Y EVIDENCIA EMPÍRICA

José Antonio Zamora; Calestino Suárez; Cecilio Tamarit (et al.)
Información Comercial Española, 725, 1994
Madrid; pp: 3-143

TENDENCIAS EN LA POLÍTICA COMERCIAL DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL GATT DURANTE LA RONDA URUGUAY

Información Comercial Española, 725, 1004
Madrid; pp: 81-88

¿QUIÉN GANA LA RONDA URUGUAY?

Información Comercial Española, 2435, 1994
Madrid; pp: 3151-3156

LA RONDA URUGUAY DEL GATT: UN PRIMER BALANCE

Información Comercial Española, 2396, 1994
Madrid; pp: 3591-359

EL COMERCIO MUNDIAL EN 1994 Y PERSPECTIVAS PARA 1995

Secretaría General Técnica
Información Comercial Española, 2452, 1995
Madrid; pp: 3- 8

¿CÓMO ADAPTARSE AL DINAMISMO DEL COMERCIO INTERNACIONAL?

Notas sobre la Economía y el Desarrollo, 570-571, 1995
Santiago de Chile; pp: 1-7

COMIENZA LA CUENTA ATRÁS PARA EL LANZAMIENTO DE LA OMC

Focus GATT Boletín de Información, 12, 1994
Ginebra; pp: 1-8

LA OMC ENTRA EN VIGOR

Focus GATT Boletín de Información, 113, 1994
Ginebra; pp: 1-8