

- iv) *transparencia*: se refiere a la necesidad de que todas las leyes, regulaciones y disposiciones administrativas que afectan a la inversión sean conocidos;
- v) *pagos y transferencias*: esta es una materia sensible para algunos países por cuando puede involucrar una desregulación de la cuenta de capitales que no están en condiciones de enfrentar. De ahí la necesidad de contar con un enfoque coherente entre los distintos organismos internacionales que operan distintos aspectos de las relaciones internacionales;
- vi) *transferencia de alto ejecutivos*: se refiere a las medidas que afectan el traslado de personal entre la casa matriz y la presencia comercial que se establece en el país anfitrión. Dada la sensibilidad que involucran los aspectos migratorios la mayor parte de los países siguen un enfoque relativamente restrictivo respecto al nivel de disciplinas aplicables sobre esta materia.

Más difíciles como materia de negociación resultarían aspectos tales como:

- a) *autorización de inversiones*: países tales como, Australia, Nueva Zelandia, Canadá y otros, mantienen medidas que consisten en aprobar la inversión extranjera en diversos sectores económicos. Estados Unidos, a nivel Federal aplica un mecanismo de revisión aplicado a adquisiciones de empresas nacionales por parte de extranjeros en la medida que afecten la seguridad nacional. Estas materias son especialmente sensibles por cuanto es difícil establecer los fundamentos de estos procesos de revisión;
- b) *requisitos de desempeño*: referido a los requisitos que deben cumplir las inversiones para que puedan operar en un determinado sector. Existe consenso en que este tipo de medidas puede generar distorsiones en las señales que reciben los inversionistas al momento de adoptar sus decisiones de inversión. Menos consenso existe en cuanto a la "lista" que conforman este tipo de medidas. En efecto, los principales problemas

- radican normalmente en acordar un número limitado de este tipo de medidas. El acuerdo sobre medidas relacionados con las inversiones que afectan el comercio (TRIMS) es un avance en cuanto a definir este tipo de medidas, pero cuyo alcance es más limitado que por ejemplo, las disposiciones del NAFTA sobre la materia;
- c) *incentivos*: son la medidas que se pueden considerar el "reverso" de los requisitos de desempeño, se refieren a los estímulos que establecen los países para asegurar que una determinada inversión se establezca en el territorio e incluso en determinados lugares del mismo. Existen muy poco consenso entre los países para abordar este tema pues existen políticas activas de promoción de inversiones que utilizan este tipo de medidas. Ellas no necesariamente están cubiertas por el acuerdo sobre subvenciones en la medida que no sean: subvenciones específicas. Desde el punto de vista de un país que no cuenta con incentivos significativos que afecten las decisiones de inversión existe un interés por establecer disciplinas que limiten la capacidad de influenciar por medio de incentivos las decisiones de localización en uno u otro mercado;
- d) *protección de inversiones e inversionistas*: estas materias se refieren a la posibilidad de los inversionistas de recurrir directamente a una instancia arbitral, fuera del sistema judicial del país anfitrión, para solucionar las diferencias surgidas, incluidas por razones de expropiación. También se refiere a la forma en que se abordan las controversias entre Estados en materia de inversiones que resultan menos problemática. Estas materias hasta hace muy poco tiempo no eran aceptable para un número de países que consideraban que sólo los tribunales nacionales eran las instancias apropiadas para resolver estos aspectos;
- e) *tratamiento de excepciones o derogaciones*: se refiere al grado en que efectivamente los países están dispuestos a asumir compromisos respecto de los aspectos contenidos en un tratado sobre inversiones. Es en definitiva lo que le da contenido a los

tratados y uno de los aspectos que explica que el MAI no haya avanzado significativamente. Entre los aspectos incluidos en estos aspectos figuran disposiciones sobre *seguridad nacional*, *industrias culturales*, desviaciones sobre *trato nacional*, actividades desarrolladas por el Estado o con la intervención de éste, monopolios etcétera;

- f) Finalmente se podría esperar que se incorporen medidas relacionadas con el medio ambiente y con las normas laborales en este tipo de negociaciones, como fue el caso del MAI. Es difícil saber exactamente el alcance que podrían tener dado que no existe un modelo acordado que sirva de referencia. Pero es un hecho que existe una demanda por incorporar estas dimensiones en las negociaciones sobre inversiones: ello también explica la resistencia que implicó en definitiva la parálisis de las negociaciones del MAI.

En relación con la *tributación*, cabe señalar que aun cuando en el comercio de bienes la tributación relevante se limita a los aranceles aduaneros y los impuestos indirectos, al considerar otros aspectos del comercio internacional —servicios e inversión, en particular— deberá abordarse el problema de los regímenes tributarios, dada la incidencia que éstos pueden tener en el destino de la inversión extranjera y en la condiciones de acceso del comercio de servicios. En la medida en que los aspectos tributarios han sido abordados en forma unilateral y bilateral por los países miembros de la OECD, éstos no han mostrado mayor interés por establecer reglas generales aplicables al ámbito tributario. Parece probable que cuando nuevas dimensiones del comercio sean tratadas en forma multilateral, los aspectos tributarios atraerán mayor atención.

Es indudable que la negociación de un acuerdo sobre inversiones con niveles exigentes de obligaciones implica una renuncia a desarrollar una política industrial activa ya que restringe la posibilidad de establecer requisitos para el desarrollo de determinadas actividades y reduce la habilidad para otorgar incentivos. Una gran cantidad de economistas señalan que la intervención gubernamental, en las decisiones de inversión, son una distorsión

que no se justifica y que reduce el bienestar global. Por ello, este tipo de reglas van en el sentido correcto de reducir la habilidad del Estado de hacer algo que realiza mal. Otra línea de pensamiento, que se respalda en la experiencia de industrialización de los países del Asia, señala que es necesario establecer términos que aseguren para el país receptor maximizar los beneficios de la inversión extranjera. En definitiva, no existe respecto de este punto un consenso en cuanto a si eso es bueno o malo, para un país, el resultado de la negociación de este tipo de acuerdos. Sólo la experiencia determinará si esto es una cuestión deseable o no.

b) Políticas de Competencia: a medida que las barreras arancelarias se han ido derrumbando a lo largo de los últimos 50 años, ha surgido la necesidad de abordar otras dimensiones de las políticas económicas de manera de complementar las ganancias originadas en la apertura comercial. La relación entre políticas de competencia y apertura comercial ha sido destacada como una de las cuestiones de mayor urgencia en la agenda multilateral de comercio. Se argumenta que estas dos políticas deben estar coordinadas, la apertura comercial procura someter a la producción local a una mayor competencia con las consecuentes ganancias de eficiencia y bienestar. Las políticas de competencia, por su parte, están orientadas a asegurar que esa mayor competencia no sea menoscabada por el ejercicio de una posición dominante en el mercado y que los consumidores capturen parte de las ganancias en bienestar.

Otro vínculo entre ambas políticas es el que se deriva de las políticas antidumping y la discriminación de precios que puede ejercer una firma con poder de mercado. En este caso, se podría argumentar que una es la dimensión internacional de la otra. Algunos autores argumentan que si un país adoptara una política de competencia, en la que la discriminación de precios, interna y externa, estuviera igualmente «prohibida», las políticas antidumping serían redundantes.

No existe claridad respecto a los alcances que puede tener una discusión multilateral sobre esta materia, pues a nivel internacional no existen precedentes de como abordar estos aspectos

natural de esta realidad. Países pequeños se benefician enormemente de las reglas e instituciones internacionales.

Sin embargo, una participación responsable dentro del ámbito actual, con sistemas legales internacionales fuertes requiere de una definición clara de cuáles son los intereses nacionales que orientarán la inserción de un país en la comunidad internacional. La apertura comercial no es un fin en sí mismo —aunque a muchos les gusta promoverla para sentirse *à la mode* y parecer sofisticados— sino que debe ser un aporte a los objetivos de progreso nacional, debe ser parte de un diseño consciente en el que queden definidos los propósitos perseguidos, las posibles consecuencias, las fortalezas y debilidades y los mecanismos de compensación, las reservas que se desean mantener, respondiendo al interés público y no de grupos.

Si se analiza la estrategia seguida por los países desarrollados, se percibe claramente un ejercicio estratégico que complementa la inserción de éstos en la comunidad internacional. En efecto, en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay los sectores que tienen un tratamiento más favorable en términos de plazos y disciplinas son sectores que los principales países desarrollados desearon "proteger": agricultura y textiles y confecciones. Adicionalmente, las áreas en que mayores "disciplinas" fuertes se lograron son áreas que los benefician especialmente. Por ejemplo, en el área de medidas sobre las inversiones que afectan el comercio es indudable que dado que en gran medida ellos son "exportadores" de capitales fueron relativamente más favorecidos en la medida que significa una mayor "apertura" de los regímenes de inversiones³². En el área de competencia desleal, más específicamente subsidios, se adoptaron fuertes disciplinas respecto de subsidios a la producción y a la exportación, menos utilizados por ellos, y se dejaron disciplinas menos estrictas en áreas en que ellos son muy intensivos como investigación y desarrollo tecnológico y medio ambiente. En cam-

³² Países como Chile que han entrado en un proceso de inversiones hacia el exterior también se benefician de un menor control que pueden ejercer los países de destino sobre las inversiones chilenas. Pero esto es más producto de la casualidad que de una visión estratégica.

bio, en el área de derechos antidumping, cuyos principales usuarios son Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y Australia, las disciplinas negociadas fueron bastante menos exigentes, manteniendo este instrumento como una herramienta discrecional para restringir el comercio. Los avances en el área de propiedad intelectual y de servicios benefician, comparativamente, más a este grupo de países en determinados sectores.

En la agenda post-Ronda Uruguay, se ve un claro sesgo a favor de sectores en que existen mayores ventajas comparativas en países desarrollados: servicios financieros, telecomunicaciones, y acuerdo de tecnologías de la información, especialmente. Este último grupo de negociaciones forman un núcleo sólido que se retroalimenta mutuamente.

Los países en desarrollo, no han hecho un ejercicio de diseño estratégico de su interés nacional equivalente al que se percibe en el grupo de países industrializados. Estos últimos se han beneficiado de una organización nacional más madura que los primeros. Es por ello que antes de apoyar el desarrollo de nuevas negociaciones multilaterales debe llevarse adelante un ejercicio de esta naturaleza que responda, a lo menos, las siguientes preguntas:

- (i) ¿ha sido capaz el país de incorporar todas las obligaciones asumidas en el marco de la Ronda Uruguay y han sido sus consecuencias satisfactoriamente absorbidas?;
- (ii) ¿cuáles fueron las ganancias comerciales obtenidas en el marco de la Ronda Uruguay?; ¿se concretaron efectivamente las oportunidades que se esperaban alcanzar?;
- (iii) ¿qué objetivos de política nacional queremos alcanzar en el marco de una nueva ronda de negociaciones?; ¿cuál es la agenda de negociaciones del país?; ¿qué sectores?; ¿cuáles son las debilidades detectadas en el actual conjunto de derechos y obligaciones?; ¿en qué sentido se desea modificarlas?;
- (iv) ¿cuáles son las ganancias económicas esperadas de una nueva ronda?;
- (v) ¿son económicamente relevantes los nuevos temas que se desean incorporar?; ¿cómo se desean abordar?;

Los Estados Unidos han enunciado los principios que deben guiar las regulaciones que afecten el comercio electrónico en los siguientes términos: (i) la competencia y la elección del consumidor dirigirán la actividad económica; (ii) el mercado y la iniciativa privada liderarán la expansión del comercio electrónico; los gobiernos deben eliminar las barreras legales y regulatorias existentes para el comercio electrónico y prevenir la formación de nuevas barreras; (iv) la autorregulación del sector privado es importante y puede desempeñar un papel importante en proteger los intereses del consumidor y en promover el amplio uso de estas tecnologías; (v) las transmisiones electrónicas deben quedar exentas de barreras arancelarias.

El comercio electrónico tendrá un impacto directo en, por lo menos, las siguientes áreas: *tributación*, existen problemas que se derivan de la recaudación de aranceles para aquellos productos que se adquieren por vía electrónica y los problemas relacionados respecto del tratamiento aduanero de los mismo. Concretamente, la OECD propone que las transacciones electrónicas se consideren como "transacciones de zona franca". Adicionalmente, existe el problema de los impuestos internos como el IVA a que estos productos están afectos normalmente. Existen problemas relacionados con la fiscalización de impuestos internos, esto es especialmente relevante en el contexto del comercio transfronterizo, especialmente respecto de tributación directa y la jurisdicción respecto de los prestadores de servicios dado que esta se basa normalmente en fuente de ingresos, residencia y establecimiento permanente.

Pagos y transferencias: Existen consecuencias en las normativas cambiarias, hacia y desde el exterior que involucran este tipo de transacciones y la posibilidad de acceder y consumir servicios financieros por vía electrónica.

Propiedad intelectual: Este aspecto se refiere a cómo reforzar la protección de los derechos de propiedad en un medio digital en el que se puede transmitir imágenes, sonido y textos desde cualquier origen hacia cualquier destino. Para ello, en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) se negociaron en diciembre de 1996 dos acuerdos que abordaron este tipo de

aspectos³⁰. Tanto la OECD como los países industrializados consideran que este acuerdo debe ser suscrito (sin perjuicio de establecer reglas adicionales) como requisito mínimo.

*Impacto en las legislaciones internas*³¹, el desarrollo del comercio electrónico va de la mano con el desarrollo de nuevas relaciones contractuales entre consumidor y productor (de bienes y servicios), gran número de legislaciones contemplan una serie de exigencias en términos de "evidencia física" de esta relación y de la mutua aceptación de los que intervienen. El desarrollo del comercio electrónico involucra una reforma en las exigencias legales de este tipo. Adicionalmente, al producirse un mayor número de transacciones de este tipo se requiere establecer nuevos mecanismos de resolución de disputas que permitan identificar responsabilidades. Existen los problemas relacionados con la protección de la privacidad de las personas. Esto se refiere al uso que se puede hacer de la información que proporcione una persona mediante el uso de Internet, tarjetas de crédito, y otro tipo de informaciones que permitan acceder a un producto o servicio. Cuestiones relacionadas con la seguridad del sistema: como asegurar que este medio no sea utilizado con fines delictuales.

Todo lo anterior involucra desarrollar un ejercicio de identificación de debilidades y fortalezas de Chile y de los países de América Latina frente al desarrollo del comercio electrónico, éste no se ha realizado.

II.5 ¿EXISTEN OTRAS ALTERNATIVAS?

Es indudable que la permanencia dentro de la comunidad internacional es una opción única para la cual no existen opciones alternativas. Las naciones interactúan constantemente en un creciente ámbito de temas. Por ello, el derecho internacional público en general y legislación internacional del comercio son un desarrollo

30 Ver el WIPO Copyright Treaty and WIPO Performances and Phonograms Treaty.

31 Existe una "Ley Modelo" y una Guía para su implementación acordada en el contexto del UNCITRAL que aborda diversos aspectos del comercio electrónico, ver "UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce", Nueva York 1997.

los aspectos económicos internacionales que interesarán a sus miembros en el próximo siglo.

Curiosamente, bajo estas propuestas convergen tanto los intereses del mundo de los negocios como los de ONG vinculada a intereses conflictivos con éstos como son ambientales y laborales. En efecto, ambos grandes grupos han percibido la importancia del derecho internacional para impulsar sus respectivas agendas, unos para impulsar la adopción de un marco que dé profundidad y estabilidad a las reglas económicas internacionales y, las otras para impulsar, a través del mecanismo de sanciones internacionales que contempla la OMC, la adopción de ciertos estándares de comportamiento considerados deseables.

Los que respaldan la visión que a través de estos acuerdos pueden mejorarse determinadas dimensiones de las políticas internas, por ejemplo, al obligar la adopción de determinados estándares en el ámbito ambiental y laboral, implícitamente consideran que los regímenes democráticos no son capaces de abordar en forma oportuna y seria estos aspectos: el sistema democrático que los rige es imperfecto y no representativo de la voluntad de la mayoría. De esta manera, si se considera legítimo establecer determinadas condiciones "no comerciales" en los intercambios de bienes y servicios, se debe aceptar también que hayan demandas para que se adopten determinados comportamientos en otras áreas. Así, por ejemplo, pasaría a ser legítimo que se condicionara el comercio de un país a que en éste tengan lugar determinadas privatizaciones; o que se adopten determinadas políticas respecto de la cuentas de capitales; o un tipo específico de regulaciones en ciertos sectores, etc. Pues si es legítimo en un caso, ¿por qué no lo sería en otro?

A nuestro juicio, aquellos que se oponen a este tipo de planteamientos y comparten numerosas inquietudes respecto de la habilidad de la sociedad para responder a un número importantes de demandas impostergables en el campo laboral, medio ambiental y de desarrollo social, deben favorecer y promover la profundización de los sistemas democráticos de manera que la sociedad en su conjunto asuma los desafíos futuros. En

palabras de Dahl (1998) "sólo un gobierno democrático puede proveer a las personas el máximo de oportunidades para ejercer la libertad de autodeterminación, esto es, vivir bajo las leyes de su propia elección".

Por ello, al evaluar la conveniencia de respaldar un determinado camino en esta materia se debe tener en cuenta el impacto que esto puede tener en el conjunto de la formulación de política. Es claro que en este ámbito no habrá soluciones intermedias. En efecto, si se observa la evaluación que hacen los grupos de interés de los esquemas tipo "acuerdos paralelos" del NAFTA se visualiza que éstos fueron percibidos como avances, como la transición hacia una mayor intervención de estas dimensiones en los acuerdos comerciales y no como un punto final. Plantear lo contrario es desconocer la dirección que se desea emprender.

*f) El juego del comercio electrónico*²⁹: su impacto en la comercialización, venta, y distribución de bienes y servicios está siendo ampliamente debatido y existen propuesta para establecer principios que regulen esta actividad a nivel internacional. En efecto, en la reunión de Ministros de Comercio del APEC de junio de 1998 se contempló acordar principios, lo que no se logró finalmente, que regularan esta actividad, en el contexto de la 2º Cumbre de las Américas y de las negociaciones del ALCA hubo una fuerte presión por abordar esta materia en forma sustantiva acordando no establecer barreras arancelarias a las transacciones electrónicas, en la Conferencia Ministerial de la OMC, Estados Unidos puso el tema presionando por un compromiso de no imponer "impuesto" a las transmisiones electrónicas y por la creación de un Grupo de Trabajo que evaluara su impacto en las reglas del comercio.

29 La OECD define el comercio electrónico como transacciones comerciales, que involucran tanto a organizaciones como individuos, que están basadas en el procesamiento y transmisión de datos digitalizados, incluyendo textos, sonido e imágenes y que son enviados a través de redes abiertas (como Internet) o cerradas (como AOL) que tiene una "puerta" hacia una red abierta. Para un análisis acerca del comercio electrónico y su relación con las disciplinas multilaterales, ver OMC (1998).

y señalar los criterios que deben seguir las excepciones basadas en consideraciones de carácter medio ambiental. Este procedimiento tiene la ventaja de que esta dimensión queda incorporada dentro del Acuerdo General y por lo tanto es aceptada automáticamente por los países miembros.

- ii- Una enmienda que interprete los alcances del Acuerdo frente a la dimensión ambiental: este procedimiento tendría la ventaja de poder profundizar más acerca del tema en cuestión. Sin embargo, tiene todos los defectos de las negociaciones de textos de carácter legal donde los países tratan de trasladar sus normas internas al plano internacional y no viceversa.
- iii- Por último, existe la alternativa actual: ir avanzando en función de paneles caso a caso. Este procedimiento tiene la ventaja de no requerir una negociación entre varios miembros y, por lo tanto, se evitan las tensiones propias de ese tipo de procesos.

Algunos expertos han sugerido que lo ideal es seguir una metodología en que se definan los principios, los objetivos, el alcance, los instrumentos, vinculaciones, etc. Y a partir de ahí pensar en el instrumento jurídico.

Algunas propuestas apuntan a cuatro aspectos del sistema multilateral que deben ser abordados: i) disposiciones que obliguen a efectuar evaluaciones de impacto ambiental de las políticas comerciales; ii) abrir los procesos de negociaciones a la comunidad interesada; iii) apertura del sistema de solución de controversias a grupos de interés involucrado; iv) modificaciones a las disposiciones del GATT/OMC, en particular, Artículo XX sobre excepciones de manera de que los acuerdos medio ambientales queden cubierto por esta disposición, en definitiva establecer jurídicamente la "superioridad legal" de las medidas para proteger el medio ambiente, incluidas las sanciones unilaterales, ver en especial Esty (1994) y Uimonen (1998).

Este es un tema que nos atañe a todos por igual: países en desarrollo y desarrollados, independientemente de nuestro tamaño relativo y de nuestra responsabilidad como agentes contaminantes,

aunque hay que señalar que, de acuerdo con la evidencia, son los países desarrollados los que más contaminan. Esto nos obliga a asumir el tema; a no eludirlo y tener un papel activo en la resolución de este tipo de materias. Un principio que debe quedar consagrado es que el que contamina más tiene un mayor nivel de responsabilidad y debe asumir, en consecuencia, mayores niveles de compromisos. Además, debe partirse de una premisa: estas normas no pueden trabar el comercio, restringirlo o limitarlo pues ello afecta negativamente el crecimiento, aumenta la pobreza degradando aún más el medio ambiente.

Nos parece, en todo caso, que la OMC debe jugar un papel fundamental en el establecimiento de reglas mínimas que sean aplicables al mayor número de países.

e) Aspectos institucionales: en algunos países han surgido demandas de parte de la sociedad civil que considera que instituciones como la OMC no toman en cuenta todas las dimensiones de la sociedad y se centra en los aspectos comerciales de las relaciones entre los países poniendo éstos por encima de otro tipo de valores, como la protección del medio ambiente o los derechos laborales. Representantes de la sociedad civil de países desarrollados, fundamentalmente, han demandado una mayor intervención en los asuntos de la OMC. Para ello han propuesto que ésta debe "abrirse" a las organizaciones no gubernamentales (ONG), de manera que puedan acceder a los debates, negociaciones y al procedimiento de solución de controversias. Estas demandas se han difundido hacia otros foros de negociación comercial como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En este caso, se creo un Comité sobre la Sociedad Civil que recibirá y analizará los comentarios que las organizaciones no gubernamentales, los académicos, las organizaciones empresariales y laborales hagan al proceso.

Este es un tema que ha sido puesto por Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea en la agenda de negociaciones, su solución no es sencilla y tendrá amplias consecuencias en la eficacia de la organización para poder abordar en forma efectiva

Además, las disposiciones en materia sanitaria y fitosanitaria, así como las referidas a barreras técnicas al comercio, contienen un regla fundamental que es la de la libertad para establecer los niveles apropiados de protección. Housman (1994) señala que los "juicios sociales de valor acerca de qué riesgo es aceptable es dejado exclusivamente a cada parte sin requerimiento de justificación científica"²⁷. Asimismo, una parte no debe aportar una justificación científica a sus medidas. En materia de estándares, el NAFTA evita "el concepto de proporcionalidad cuando las ganancias medio ambientales de una medida deben ser proporcionales al peso que la medida impone".

En materia de inversiones, el NAFTA contempla una disposición bastante vaga cuyo alcance es difícil de determinar. Se reconoce la inconveniencia de estimular la inversión a través de la rebaja de los estándares ambientales internos. Aún cuando no estamos en antecedentes de que específicamente haya existido alguna controversia amparada en esta disposición, teóricamente, un miembro del NAFTA podría solicitar el establecimiento de un panel por incumplimiento de esta disposición al señalar en parte que no se "debería renunciar a aplicar o *de cualquier otro modo derogar*, u ofrecer renunciar o derogar, dichas medidas como medio para inducir el establecimiento, la adquisición, la expansión o conservación de la inversión de un inversionista en su territorio" (énfasis nuestro). Es interesante señalar que se podría argumentar que la incapacidad de hacer cumplir pudiera ser una forma de "derogar" una medida ambiental, y en consecuencia podría ser sujeto de controversias en los términos del capítulo general sobre solución de controversias²⁸.

27 Estos son serias desviaciones respecto de los avances que se lograron posteriormente en el marco de la OMC, ya que en ese caso el rol de los estándares internacionales y de la evidencia científica juegan un papel muy relevante.

28 Es interesante notar que habrían incluso conflictos entre las disposiciones sobre solución de controversias del NAFTA y del acuerdo paralelo ambiental. De hecho en el marco del NAFTA Canadá ha sido víctima del efecto contrario, ya que ha debido compensar a inversionistas de los Estados Unidos al amparo del capítulo de inversiones del tratado como resultado de que éstos han argumentado que ciertas disposiciones ambientales, al establecer altos niveles de protección, han significado en la práctica expropiaciones a sus inversiones por lo que se han acogido a las disposiciones de este capítulo.

En materia de solución de controversias entre Estados, el NAFTA establece que el demandante de una medida medio ambiental, de salud o de seguridad, tiene la carga de la prueba. Además el demandado tiene el derecho de solicitar que la controversia sea analizada sólo a la luz de las disposiciones de este acuerdo.

El acuerdo paralelo, en materia ambiental, avanza marginalmente respecto de los objetivos de integrar a los acuerdos comerciales consideraciones de carácter ambiental. Aun cuando los acuerdos paralelos se refieren exclusivamente a la obligación de los miembros de hacer cumplir sus propias legislaciones establece requisitos mínimos de protección y de vigilancia de su cumplimiento. Asimismo, contempla la creación de una serie de instancias de cooperación en el ámbito ambiental que tienen como propósito impulsar los objetivos del acuerdo. En cuanto a solución de controversias establece un sistema relativamente poco ágil y concluye en multas de carácter monetario y no de represalias comerciales.

Estos acuerdos han sido criticados por grupos preocupados de los temas ambientales por sus escasas disposiciones ambientales obligatorias. Sin embargo, para otros han sido postulados como modelos para promover la cohabitación de estas dos dimensiones. A nuestro juicio, este mecanismo, que debe ser analizado en conjunto con las disposiciones del NAFTA mismo, fue extremadamente ingenioso para permitir alcanzar el objetivo más global que era fundamentalmente el de aprobar este tratado. Sin embargo, este modelo parece poco factible de ser replicado a nivel multilateral. Especialmente si se consideran las diversas propuestas sobre cómo conciliar las dimensiones ambientales y comerciales en el marco de la OMC, ver Trebilock & Howse (1995), Esty (1994) y Uimonen (1998).

Si aceptamos que la OMC debe intervenir en los aspectos de las regulaciones ambientales relativas al comercio debemos preguntarnos también ¿cuál es el instrumento que deberíamos privilegiar para hacerlo?:

- i- *Modificación del Artículo XX*: Esta alternativa tendría como propósito especificar el alcance, corregir los posibles vacíos

internacional. Un ejemplo de ello son las negociaciones relativas a las normas antidumping, la incorporación del sector textil y vestuario a las normas del GATT y por último, el comercio agrícola, responsable por el estancamiento de la Ronda Uruguay. En cada uno de estos temas hay soluciones técnicas apropiadas basadas en evidencia que explica los efectos que han tenido en el bienestar y el comercio mundiales, pero en cuyas resoluciones finales han primado criterios de otra naturaleza.

El interés de muchos países al establecer un vínculo formal entre comercio y regulaciones ambientales es el de contemplar sanciones frente a eventuales incumplimientos. De ahí el interés de algunos grupos en el sentido no de clarificar la jerarquía de las normas, sino ampararse en las sanciones comerciales para promover una determinada conducta.

La evidencia disponible indica que la mejor manera de promover políticas ambientales aceptables para todos es a través de la cooperación y la asistencia. La razón es muy simple: supongamos que un país cualquiera prohíbe la importación de un determinado bien basado en los efectos que tiene sobre el medio ambiente. El país afectado puede desviar el bien hacia otro país; o bien destinarlo al consumo interno. La situación ambiental global permanecería constante a pesar de la sanciones.

Por estas razones, diversos autores (Sorsa (1992) y Blackhurst y Subramanian (1992)), sugieren que en este contexto el tema ambiental debe ser abordado como un juego cooperativo en que el resultado neto para las partes es superior a la alternativa de castigos comerciales.

Cuadro II.1 Disposiciones ambientales del NAFTA

- En el preámbulo se establece como uno de los principales objetivos la protección y conservación ambiental.
- Capítulo 1 incluye una excepción general respecto de las disposiciones medio ambientales contenidas en tres acuerdos claves, las que prevalecen por sobre otras del tratado.
- Los capítulos 7 y 9 sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y sobre obstáculos técnicos respectivamente consideran disposiciones en esta materia.
- Capítulo 11 sobre inversiones considera disposiciones en el sentido de que no se deberán reducir los estándares medio ambientales con el fin de inducir el establecimiento de una inversión.
- Capítulo 20 respecto de cuestiones institucionales y sobre solución de controversias se definen disposiciones para asegurar la posibilidad de presentaciones que expresen preocupación sobre materias ambientales. Además, establece que respecto de los acuerdos ambientales la parte demandada podrá solicitar que la controversias sean analizadas a la luz de las disposiciones del NAFTA y no de la OMC.

Fuente: elaborado sobre la base de Emerson & Collinge (1993) y disposiciones del NAFTA.

El NAFTA es el primer acuerdo de carácter comercial en el cual se establecen disposiciones directas respecto del medio ambiente, ver Trebilcock & Howse (1995). Esto se hace por medio de dos vías. En efecto, en las disposiciones del tratado mismo se establecen disposiciones en materia medio ambiental. Asimismo, por medio de los acuerdos paralelos se avanza en disposiciones acerca de cooperación en materia medio ambiental, ver cuadro II.1. En el NAFTA se establece que —respecto de los tres acuerdos medio ambientales señalados anteriormente— las disposiciones de éstos prevalecen por sobre los del acuerdo. Ello le entrega un nivel superior a las disposiciones ambientales por sobre las comerciales acogiendo uno de los principales demandas de los grupos preocupados con los efectos del comercio sobre el medio ambiente.

los expertos es, más bien, que los problemas ambientales se derivan en primer lugar de la ausencia de políticas internas sólidas y efectivas²⁶ y que las políticas comerciales, como instrumento de regulación de los problemas ambientales, son una alternativa ineficiente y por lo tanto, ellas deben ser evitadas.

En opinión de Sorsa (1992) regulaciones ambientales al amparo del artículo XX deberían estar sujetas a tres criterios:

- i- *Alcance*: Un país es libre de decidir cuál es la mejor manera de proteger el medio ambiente, la flora y la fauna, pero no se puede proyectar y trasladar automáticamente esta política, basada muchas veces en valores culturales propios, a otros países con distintas realidades. Asimismo, muchas regulaciones ambientales, dada las excepciones del artículo XX, se pueden encontrar fuera del alcance del GATT. En definitiva preocupa el problema de soberanía (o extraterritorialidad) en que el GATT ha sido claro en sus fallos hasta ahora;
- ii- *prueba de necesidad*: significa que las políticas comerciales deben ser empleadas como último recurso para corregir los problemas ambientales y deben privilegiarse políticas que ataquen la fuente de la distorsión. Obviamente, el criterio «de necesarias para» y «no distorsionantes del comercio» se debe evaluar caso a caso; esto hace muy costoso establecer toda una jurisprudencia y normas multilaterales;
- iii- *no discriminación o protección disfrazada*: en el panel sobre los delfines entre Estados Unidos y México, se determinó que «el comercio no puede ser restringido basándose en diferencias en las regulaciones ambientales de los productores en distintos países». Esto es de gran importancia ya que las regulaciones, en algunos países, contienen varias disposiciones que permiten la restricciones al comercio a no ser que el país afectado adopte regulaciones ambientales similares.

26 Los principales problemas relacionados con el comercio internacional se derivan del comercio de sustancias peligrosas lo que se encuentra regulado por la Convención de Basilea.

A estos criterios debemos agregar requisitos de *transparencia* en la formulación de las regulaciones, de manera de contar con un marco mínimo de seguridad y de predicción de las reglas que regulan los mercados.

¿Cuáles pueden ser los problemas que surgen al incorporar la dimensión medio ambiental en un acuerdo comercial de la naturaleza de la OMC?:

- a) No es conveniente establecer mecanismos que indirectamente tienden a armonización de los estándares ambientales y recoger en un acuerdo realidades tan diversas;
- b) No es eficiente la armonización, toda vez que se pueden imponer estándares excesivamente costosos que contribuyan marginalmente al mejoramiento global del medio ambiente, distraendo recursos fuera de actividades prioritarias para el desarrollo, como pueden ser la educación, la salud y la vivienda. Una excepción a esta afirmación es el caso en que la armonización estuviera acompañada de una reducción de los costos;
- c) Los diversos países miembros de la OMC pueden coincidir en los objetivos que se persiguen a través de las regulaciones ambientales. Sin embargo, difieren en cuanto a recursos disponibles para enfrentar esto. La mejor política es la que permite crear condiciones de crecimiento económico que faciliten la inversión en medio ambiente. La libertad de comercio es una pieza clave en el logro de ambos objetivos y las disciplinas medio ambientales no deben ser una traba encubierta al comercio. El sector agrícola es un claro ejemplo de esta afirmación: la evidencia indica que la protección agrícola viene acompañada de un importante deterioro de los suelos y las aguas.

Cuando estos temas se transforman en materias de negociación no siempre se alcanzan las soluciones técnicas más apropiadas, y basadas en evidencia científica, sino que muchas veces los países defienden intereses particulares —muy legítimos—, pero que no representan los intereses generales de la comunidad

le corresponde. Su papel no es recomendar cuál es la política o el estándar medio ambiental apropiado, pero trabajar en el sentido de reforzar los principios multilaterales, a través de reglas claras y predecibles que garanticen los flujos comerciales, incorporando esta nueva dimensión. Es decir, velar para que estas medidas se adopten siguiendo los principios básicos del sistema multilateral de comercio: no discriminación, expresados en la cláusula de nación más favorecida y trato nacional, que tengan efectos lo menos restrictivos del comercio; y que ellos no se expresen como medidas para proteger en forma indirecta industrias locales.

Sin embargo, la dimensión ambiental es sumamente compleja y puede tener un efecto en distintos aspectos. Es importante distinguir dos niveles de problemas: i- Problemas ambientales vinculados al producto final; y ii- Problemas ambientales vinculados al proceso productivo.

Las regulaciones ambientales están en conformidad con la OMC en la medida en que²⁵: i- Las exigencias sean idénticas para todos los países (cláusula de nación más favorecida, Artículo I); y ii- Estas exigencias no discriminen entre el productor nacional y extranjero (Trato Nacional, Artículo III). Sin embargo, las dificultades surgen a partir de las siguientes consideraciones:

Las regulaciones ambientales se justifican en la OMC dentro de las normas contenidas en el Artículo XX sobre excepciones a los principios generales «necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales». Asimismo, las excepciones se refieren a materias «relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales». Asimismo, los acuerdos

25 El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio del OMC, también es un instrumento que se puede invocar en la regulaciones ambientales. Sin embargo, algunos piensan que es débil desde el punto de vista de la adopción efectiva de estándares. Además debe estar basado en evidencia científica y sujetarse al acuerdo de los países miembros.

sobre obstáculos técnicos al comercio y sobre medidas sanitarias y fitosanitarias reconocen la necesidad de adoptar medidas para preservar el medio ambiente.

Como muchas otras disposiciones éstas son de carácter general y sus alcances y proyecciones se definen en función de las interpretaciones que surgen caso a caso. Esto debilita el alcance de las disciplinas multilaterales sobre el tema y subyace a las críticas que el tratamiento de este tema ha tenido hasta la fecha. Es por ello que en las controversias que se han suscitado por regulaciones ambientales (especialmente el caso del atún y los delfines entre Estados Unidos y México), el panel determinó que las disposiciones sobre Trato Nacional contenidas en el GATT se refieren a los productos finales como tales y no a los procesos productivos. Por lo tanto, la conclusión es que las regulaciones que afectan los procesos productivos no estarían permitidas por las reglas de la OMC (salvo que afecten de manera importante el producto final, por ejemplo, si el proceso de faenar animales afecta la calidad higiénica de la carne). Asimismo, es importante señalar que las regulaciones sobre los procesos productivos podrían convertirse en violaciones a la cláusula de nación más favorecida, ya que un producto similar proveniente de dos países distintos, pero con procesos productivos que impactan el medio ambiente en forma diversa, podrían estar sujetos a medidas distintas, lo que constituiría una violación de este principio.

Por otra parte, las regulaciones que afectan la función de producción de un bien, pueden afectar las políticas soberanas de los países, materias que pueden contener juicios de valor o basarse en evidencia científica no concluyente. A ello cabe agregar que el establecimiento de determinados estándares en países pobres puede llegar a ser tan costoso que es más económico terminar con la actividad lo que conlleva costos sociales adicionales. Estos son los argumentos que subyacen en los que se oponen a la dimensión ambiental en los tratados comerciales.

Lo anterior no debe ser interpretado en el sentido de que este acuerdo en sus disposiciones actualmente vigentes, no contemple regulaciones para proteger el medio ambiente. La opinión de

nuevas teorías del crecimiento económico. No pareciera haber un papel activo para la OMC en esta materia.

d) *Comercio y medio ambiente*²¹: esta materia figurará en forma prioritaria en cualquier negociación multilateral. El propósito que buscarán avanzar los grupos de interés, con el respaldo de los países desarrollados, será modificar las reglas del comercio, de manera que las medidas orientadas a preservar el medio ambiente tenga preeminencia sobre las reglas "comerciales" propiamente tales. En este contexto, también se desea que se permitan aplicar medidas de carácter comercial para restringir el comercio por razones medio ambientales. Finalmente, se quiere dar un mayor nivel a las obligaciones de los acuerdos medio ambientales por sobre las disciplinas contenidas en los acuerdos multilaterales de comercio²².

Los aspectos del medio ambiente relacionados con el comercio han ocupado un lugar destacado en la agenda internacional: i) se relaciona con la superposición de normas internacionales en materia ambiental; y ii) se refiere a los posibles efectos en el comercio, las inversiones y el medio ambiente, que se derivan de las diferencias en los estándares entre los países. De estos dos elementos surgen las demandas por una incorporación de la dimensión ambiental dentro de las normas comerciales.

En las últimas décadas se han negociado diversos tratados multilaterales en el ámbito del medio ambiente, los que abordan e intentan corregir las distorsiones relacionadas con las externalidades originadas en los problemas ecológicos. Sin embargo, éstos tratados no contienen, en general, disposiciones en materias

21 En un trabajo anterior, Sáez (1993) elaboramos algunas argumentaciones sobre la relación entre comercio y medio ambiente que han sido revisadas en esta sección.

22 En definitiva, implícita en estas propuestas está la idea de otorgar a las normas ambientales internacionales el carácter de *jus cogens* en virtud de lo cual no puede existir ningún tratado que contengan disposiciones que entren en conflicto con una norma perentoria del derecho internacional general, de carácter superior, en este caso, normas medio ambientales, que tendrían un mayor rango que las de otros tratados, ver el Artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

comerciales, de manera que la vinculación entre comercio y medio ambiente es aún muy débil. Una excepción importante la constituyen la *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres*; el *Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono*; y el *Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Deshechos Peligrosos y su Eliminación*.

El derecho internacional público no ha podido resolver en forma satisfactoria el problema que se origina por la imposibilidad de establecer una jerarquía entre los tratados internacionales. En efecto, dos tratados internacionales con normas contradictorias son igualmente válidos²³. La Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados, entrega algunas orientaciones acerca de cómo puede abordarse la situaciones que se originan por este problema, pero que presentan diversos problemas. La única forma clara de solucionar los conflictos de jerarquía de normas es a través de la voluntad expresa de las partes que suscriben un convenio²⁴.

En este marco, podría darse el caso de que un país adopte una medida de carácter comercial en el marco de un acuerdo medio ambiental que fuera incompatible con las disposiciones de la OMC. Es necesario clarificar cuál es el papel de la OMC y qué no

23 Ello se complementa con la igualdad de jerarquía que existe entre las fuentes del derecho internacional, convencionales o de costumbres. Lo anterior no implica que no exista jerarquía de normas. En efecto, el derecho internacional distingue las normas imperativas (*jus cogens*) y las normas (convencionales o costumbres), ver entre otros Nguyen (1994).

24 Este es el procedimiento que se empleó en el NAFTA y que también figura en los tratados "tipo" NAFTA suscritos por Chile en cuanto a jerarquía de normas en materia medio ambiental. En efecto, en ellos se establece la superioridad de las disposiciones de los tres tratado medio ambientales que contienen disposiciones de carácter comercial respecto de las disposiciones del Tratado de Libre Comercio. En el sistema de solución de controversias se renuncia a la posibilidad de llevar controversias sobre estas materias a la OMC: si la parte denunciada (no el denunciante) considera que se refiere a alguno de los tres tratado ambientales podrá solicitar que la materia se resuelva de conformidad con las disposiciones del Tratado. Sin embargo, éstas consideran a las medidas adoptadas no en el marco de las disposiciones del tratado comercial sino a la luz de las disposiciones del tratado medio ambiental, que prevalecen en la "medida de la incompatibilidad".

En este contexto, la pregunta que surge es: ¿cuál es la recomendación de política económica que emerge de estos estudios? En primer lugar, y en forma destacada, es que no es apropiado establecer medidas de carácter comercial para hacer frente a los problemas de normas laborales que pudieran estar implícitas en el comercio internacional. El resultado podría ser muy pequeño a nivel agregado, aunque en algunas industrias podría ser significativo. Es posible vincular el tema laboral en las relaciones económicas internacionales por otras vías. Una es la suscripción y ratificación de los convenios pertinentes de la OIT. Eso es lo que el Gobierno de la Concertación ha hecho recientemente con el envío y posterior aprobación de los convenios de la OIT que aún no habían sido ratificados. Ello da una señal de que el país considera que el progreso social va de la mano del progreso económico y que uno no antecede al otro. En segundo lugar, le da mayores expectativas a las propias empresas chilenas que se benefician de programas como el SGP que están siendo, querámoslo o no, vinculados con las normas de comportamiento que tenga un país en esta materia.

Una segunda forma de tratar el tema es la que se siguió en el caso del acuerdo paralelo laboral suscrito entre Chile y Canadá, basado en el modelo NAFTA de acuerdos paralelos, en el marco de las negociaciones comerciales globales que estos países desarrollaron en 1997. En estas negociaciones, ambos países reconocen que las relaciones económicas están insertas en un medio más amplio, que se vincula con las pautas que la sociedad ha acordado para sustentar su convivencia política (sistema democrático), su desarrollo económico (sistema económico), su desarrollo social (políticas sociales en un sentido amplio) y en definitiva los valores que los vinculan al mundo. En ese contexto, el acuerdo laboral Chile - Canadá establece principios, pautas de comportamiento y mecanismos de solución de controversias que no están vinculados a los flujos de comercio.

Pero lo que nos indican los desarrollos descritos y los diagnósticos realizados por los especialistas es el tipo de política laboral que debe emprender un país en la era de la globalización. En materia de estándares laborales, Piore (1998) nos recuerda que

éstos siguen siendo importantes para asegurar que los empresarios se ajusten a las demandas del medio a través de estrategias de "alta calidad". En efecto, de no contar con un mínimo de estándares laborales que cumplir, la estrategia de ajuste puede ser la que estimule el conflicto al basarse en los despidos, la baja de los salarios y en la amenaza. La estrategia de "alta calidad" se caracteriza por la inversión en la calidad de la mano de obra, reduciendo las diferencias de calificación, y una mayor integración social. En consecuencia, la adopción, la mantención y perfeccionamiento de las normas laborales siguen siendo una necesidad en la era de la globalización. Pero al mismo tiempo se debe asegurar una adecuada flexibilidad laboral: el sistema económico debe ser capaz de contar con un mercado laboral que no exacerbe los ajustes a través de rigideces estructurales. Ese es el principal desafío que debe abordarse en esta era.

Si trabajamos con la hipótesis de que el fenómeno de la globalización permanecerá en los próximos años impulsado por mayores cambios tecnológicos, debemos preguntarnos como orientar nuestra sociedad hacia ese marco. En ese sentido tendemos a coincidir con lo que plantean algunos autores: el tratar de aislar al país (económica, cultural o políticamente) no es una opción. Prácticamente, entre los economistas hay un solo consenso, tratar de proteger la economía (o determinados sectores) no es una opción (ver Collins, 1998), las discrepancias se originan al momento de realizar un diagnóstico y evaluar otras opciones de política. Lo que se requiere a nuestro juicio, es establecer los instrumentos que promuevan una transformación suave de los segmentos que están siendo afectados por el problema, Rodrik (1997). Se requiere, crear, mejorar y mantener instrumentos que faciliten la transformación, manteniendo identidades culturales, mejorando la calidad del empleo, dando respaldo a los sectores menos favorecidos, con el propósito de hacer una sociedad más cohesionada y dispuesta a enfrentar lo que será un entorno crecientemente competitivo. En definitiva, debemos establecer los mecanismos compensatorios y los incentivos adecuados que nos permitan crear una base perdurable de capital humano, que es en definitiva, la principal fuente de innovación y progreso económico, como señalan las

Definamos, desde el punto de vista económico²⁰, la globalización como el cambio tecnológico que ha generado, en los últimos 20 años, modificaciones en las relaciones de producción, un incremento sostenido en los volúmenes y velocidad de producción que se comercian, de los flujos de inversión que se movilizan y de las apariciones de nuevas dimensiones del comercio que la acompaña, en particular, respecto de las políticas de inversiones, financieras, de competencia, de medio ambiente y laboral.

Este fenómeno, se ha caracterizado en las economías desarrolladas en un incremento de los salarios relativos de los trabajadores más calificados en detrimento de los salarios de los trabajadores menos calificados. Ello ha estado acompañado por fenómenos de mayor desempleo, junto a una mayor duración del desempleo de la última categoría de trabajadores, empeorando la distribución del ingreso en detrimento de éstos y en favor de los primeros.

Ello ha generado una inquietud que se ha traducido en una importante presión, en contra del libre comercio por una parte y en favor de la inclusión de normas laborales que "nivelen" el terreno de juego. En consecuencia, respecto de la primera pregunta que hemos planteado, podemos señalar que el efecto de la globalización sobre el mercado del trabajo, es ambiguo por cuanto depende de la categoría de trabajadores que estemos analizando: los trabajadores de mayor calificación han mejorado su posición absoluta y relativa respecto de los trabajadores menos calificados.

¿Cuáles son los mecanismos de transmisión de la globalización en el mercado del trabajo?, Rodrik (1997), Collins (1998), y OECD (1996), entre otros han analizado los posibles mecanismos de transmisión y las respectivas correlaciones. No es nuestra intención abordar la factibilidad de los modelos utilizados, ni de las hipótesis que los sustentan. Pero si nos parece que existen ciertos puntos generales de aceptación. En particular, Rodrik (1997) señala que la globalización al crear la facilidad de "sustituir"

20 Este concepto abarca dimensiones que van más allá de la economía, en particular, cuestiones relacionadas con cultura, relaciones internacionales, seguridad, etc..

producción en un país con altos salarios por una producción en un país de bajos salarios (suponiendo igual tecnología y calidad en el producto final) hace que la demanda de trabajadores no calificados (o menos calificados) sea más elástica. Esta mayor elasticidad, implica que para un mismo nivel de demanda los salarios caen. Pero adicionalmente, se produce un debilitamiento del poder de negociación de los trabajadores lo que significa en la práctica que el aumento de los salarios nominales es menor que el que se produce respecto de los trabajadores calificados.

En este marco se argumenta que en los países en desarrollo los salarios menores se explican, entre otras razones, por el menor nivel de protección que otorga la legislación laboral a los asalariados. En particular, se argumenta que respecto de trabajo infantil, trabajo forzado, negociación colectiva, derecho a huelga y condiciones de trabajo, los países en desarrollo mantienen una ventaja desleal que provoca el fenómeno descrito anteriormente.

De ahí que esta discusión haya adquirido una fuerte dimensión política a nivel internacional, pues se percibe en ella una voluntad por aplicar políticas comerciales proteccionistas basándose en el argumento de los estándares laborales, dejando en un segundo plano el punto de fondo: ¿cuáles son las políticas apropiadas para enfrentar este fenómeno?

La OECD (1996) publicó un estudio que tenía como principal propósito intervenir en esta discusión, despejando los elementos que entrega la evidencia empírica, respecto de los que estimula la voluntad política, pero cuyos resultados siguen siendo ambiguos. Una de las principales conclusiones del trabajo es que a nivel *agregado* no existe una correlación positiva entre observancia de las normas laborales centrales (*core labour standard*) y desempeño comercial. Tampoco los estándares laborales son un factor determinante de la localización de las inversiones extranjeras. Al mismo tiempo, concluyó que tampoco existía una correlación negativa entre adopción de estas normas laborales y el desempeño económico.

a través de un conjunto de reglas compartidas, excepto en el caso de la Unión Europea en que la Comisión de las Comunidades tiene facultades para intervenir en resguardo de la libre competencia. La pregunta más difícil de responder es ¿qué tipo de reglas internacionales son las que deben prevalecer sobre la materia?

En las propuestas internacionales sobre la materia se ha planteado que los países deberían acordar tres aspectos básicos: (i) un compromiso de adoptar legislaciones que protejan la competencia; (ii) identificación de los principios básicos (o prácticas no competitivas) internacionales que deberían ser cubiertos por estas legislaciones. Por ejemplo, acuerdos de tipo horizontal (fijación de precios), acuerdos de naturaleza vertical (distribución o producción) y análisis de impacto de fusiones; y (iii) finalmente, la posibilidad de someter al mecanismo de solución de controversias de la OMC las disputas que se originen por la ausencia o incumplimiento de la legislación interna.

La creación de un Grupo de Trabajo, acordada en Singapur, que elabore en mayor profundidad estos aspectos fue acogida de manera favorable por países en desarrollo y desarrollados pero por razones distintas. Los primeros estaban preocupados de complementar las políticas de apertura unilateral adoptadas en los últimos años con políticas de competencia que aseguren un adecuado aprovechamiento de las mismas. Junto a ello existe preocupación por los posibles efectos de las prácticas "anti-competitivas" que las empresas multinacionales, eventualmente, pueden ejercer (por ejemplo a través de transferencias de precios) en la producción local. Asimismo, existe un interés por establecer mecanismos de cooperación entre los países que permitan evaluar el impacto en los mercados locales que tienen las fusiones que tienen lugar en terceros mercados. Por su parte, los países desarrollados han identificado como barreras al comercio la ausencia de políticas de competencia en las legislaciones nacionales.

A diferencia del caso relacionado con la inversiones, la incorporación de esta dimensión en la OMC tiene como principal foco, aunque no exclusivamente, las prácticas de agentes privados. Aunque algunos de los acuerdos de la OMC, especialmente,

antidumping, servicios y propiedad intelectual, intervienen tangencialmente en estos aspectos, la creación de un Grupo de Negociación de esta naturaleza tendrá importantes consecuencias respecto de los agentes privados y la apreciación que éstos tienen sobre esta organización. Parece ser difícil pensar que Bill Gates esté dispuesto a darle explicaciones a la OMC y al Departamento de Justicia de los Estados Unidos, al mismo tiempo, acerca de las estrategias comerciales de sus negocios.

c) Derechos laborales y comercio: ésta es la dimensión más política de la agenda de comercio internacional. Su carácter controvertido se explica por la incomodidad que despierta entre los países en desarrollo —pero no exclusivamente entre ellos como podría pensarse— pues lo ven como un argumento proteccionista disfrazado. El argumento de parte de los defensores de esta dimensión es que el no respeto de los cinco derechos laborales básicos (libertad de asociación, derecho a organizarse, negociación colectiva, prohibición de trabajo infantil, no discriminación, y eliminación del trabajo forzado), considerados como derechos humanos reconocidos universalmente, es una violación de compromisos internacionales suscritos por todos los miembros de la OMC que a su vez constituye una práctica desleal al comercio.

Por su parte, los países que se oponen a la incorporación de esta dimensión a la agenda de la OMC señalan que la relación entre no respeto de estos derechos laborales y comercio es débil, que el foro más apropiado para su discusión es la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y finalmente que lo que se pretende, como ya se dijo, es permitir la adopción de represalias comerciales al amparo de estos argumentos.

Es indudable que existe una relación entre globalización y mercado laboral. A nuestro juicio existen las siguientes preguntas acerca de si esta relación es positiva, negativa, neutra o ambigua. Además, interesa saber si a partir del reconocimiento de esta relación, se deduce una segunda pregunta: ¿qué implicancias tiene respecto de las políticas que afectan al mercado laboral?

- (vi) ¿se cuenta con las políticas de inversión e inmigración que va a demandar este tipo de obligaciones internacionales?;
- (vii) ¿cómo se insertaría dentro de las iniciativas de apertura regional o bilateral que forman parte de la política nacional?

Una vez respondidas en forma general estas preguntas, debe definirse el apoyo que se desea entregar a esta nueva iniciativa y en qué términos. Es indudable que la experiencia ha demostrado que se deben buscar mecanismos para potenciar la participación de países pequeños. Por ejemplo, a través de alianzas temáticas —como el Grupo Cairns— que permitan expresar con mayor fuerza sus posiciones. También es importante tener claro que el aceptar este proceso obligará a tener que aceptar resultados en diversas áreas que pueden no reportar beneficios en el plano comercial (por ejemplo, en el plano laboral).

CONCLUSIONES

En síntesis, existen tres grandes categorías de posibles temas para una próxima ronda de negociaciones:

- a) Los temas tradicionales relacionados con la eliminación de barreras comerciales “residuales” en el área de aranceles y medidas arancelarias, mejoramiento de reglas que regulan el comercio, por ejemplo, en materia de subvenciones, derechos antidumping, perfeccionamiento del mecanismo de solución de diferencias;
- b) Temas pendientes en la agenda como son los que forman la llamada agenda incorporada tratada anteriormente; y
- c) Los temas nuevos cuyo tratamiento es más difícil de abordar como son los relacionados con inversiones, políticas de competencia, medio ambiente y estándares laborales.

La manera en que un país decida abordar estos aspectos en el curso de las próximas negociaciones requiere de la definición de una visión de futuro que implica una amplia discusión pues será un factor articulador de su sociedad por varios años.