

Aproximaciones a la soberanía de Colombia en la Organización Mundial del Comercio

Sebastián Gallego Duque



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Aproximaciones a la soberanía de Colombia en la Organización Mundial del Comercio

Aproximaciones a la soberanía de Colombia en la Organización Mundial del Comercio

Sebastián Gallego Duque



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Aproximaciones a la soberanía de Colombia en la Organización Mundial del Comercio
© Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
© Sebastián Gallego Duque
Edición: 2019
ISBN: 978-958-5526-43-3

Este libro hace parte de la colección MEJORES TRABAJOS DE GRADO
de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia
Número 33

Corrección de textos: Miriam Velásquez

Diseño y diagramación: Erledy Arana Grajales, Imprenta Universidad de Antioquia
Hecho en Colombia / Made in Colombia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Antioquia
Teléfono (57-4) 219 88 54
Correo electrónico: publicacionesderechoypolitica@udea.edu.co
Página web: <http://derecho.udea.edu.co>
A.A. 1226. Medellín - Colombia

El contenido de la obra corresponde al derecho de expresión del autor y no desata responsabilidad institucional frente a terceros. El autor asume la responsabilidad por los derechos de autor y conexos contenidos en la obra, así como por la eventual información sensible publicada en ella.

Hecho el depósito que exige la ley. Prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

Este libro está disponible en texto completo en la Biblioteca digital de la Universidad de Antioquia: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Gallego Duque, Sebastián

Aproximaciones a la soberanía de Colombia en la Organización Mundial del Comercio / Sebastián Gallego Duque; prólogo de Carolina Vásquez Arango. -- 1. edición. -- Medellín: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia; 2019.

xx, 102 páginas. -- (Colección: Mejores Trabajos de Grado, No. 33)

Contiene figuras, tablas, bibliografía

ISBN: 978-958-5526-44-0

ISBN: 978-958-5526-43-3 (versión electrónica)

1. Colombia – Políticas comerciales. 2. Organización Mundial del Comercio (OMC). 3. Regulación del comercio exterior - Colombia – 4. Colombia – Relaciones económicas internacionales. 5. Soberanía nacional. I. Vásquez Arango, Carolina, prólogo. II. Título. III. Serie

LC HF1517

341/75-dc21

Catalogación en publicación de la Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

*A mi familia,
por su amor y apoyo incondicional desde el principio;
a mis profesores y en general a los maestros
quienes hacen de la educación la llave ideal
para derribar los muros mentales de la ignorancia;
a Johana Salas Tupaz, quien ha sido
fuente de inspiración y motivación;
y, finalmente, agradezco enormemente a Dios y a la vida.*

Contenido

Abreviaturas	11
Prólogo	13
Introducción	17
1. Colombia: del estilo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones hacia la apertura económica . . .	21
El papel del Estado y el estilo de desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones	23
El fortalecimiento “selectivo” del Estado durante el Frente Nacional	27
Transformación del papel del Estado y apertura económica	33
2. <i>Réspice mercatum</i>: Colombia y la Organización Mundial del Comercio	43
El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio	43
La creación de la Organización Mundial del Comercio en 1994	47
Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio	52
Colombia ante el Sistema de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio	59
Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales	70

3. Entre la soberanía absoluta y la soberanía relativa: los informes del Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio	75
¿Autoridad supranacional del Órgano de Solución de Diferencias y del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales?	75
Principales dilemas de la soberanía estatal en el marco de la OMC	80
El cumplimiento del Gobierno de Colombia tras las diferencias DS366 y DS461	84
Conclusiones	89
Referencias bibliográficas	92

Abreviaturas

ADPIC: Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

AGCS: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

AID: Alianza Internacional para el Desarrollo

Aladi: Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

Bancóldex: Banco de Comercio Exterior de Colombia

BM: Banco Mundial

CAN: Comunidad Andina

CE: Comunidad Europea

CERT: Certificados de Reembolso Tributario

CGR: Contraloría General de la República

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja

CM: Conferencias Ministeriales

CVDT: Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

DI: derecho internacional

Dian: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia

DNP: Departamento Nacional de Planeación

ESD: Entendimiento sobre Solución de Diferencias

FMI: Fondo Monetario Internacional
FOB: Precio Franco a Bordo
GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
Incomex: Instituto de Comercio Exterior
IPC: índice de precios al consumidor
ISI: industrialización por sustitución de importaciones
MEPC: Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales
OEA: Organización de Estados Americanos
OEPC: Órgano de Examen de las Políticas Comerciales
OMC: Organización Mundial del Comercio
ONG: organizaciones no gubernamentales
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OSD: Órgano de Solución de Diferencias
OST: Órgano de Supervisión de los Textiles
PIB: producto interno bruto
Proexport (antes Proexpo): Fondo para la Promoción de las Exportaciones
SD: Solución de Diferencias de la OMC
SGP: Sistema Generalizado de Preferencias
UE: Unión Europea
ZLC: zona de libre comercio

Prólogo

El libro “Aproximaciones a la soberanía de Colombia en el marco de la Organización Mundial del Comercio” tiene por objeto mostrar cómo el Estado colombiano ha visto limitada su soberanía para diseñar la política de comercio internacional y regular en esta materia. Esto como resultado de la participación, en calidad de demandado, en el Sistema de Solución de Diferencias (SSD) de la OMC, de 1995 a 2018; y de los exámenes a los cuales se sometió en virtud del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC), en el mismo período. En este texto, el politólogo Sebastián Gallego Duque revisa actuaciones de las diferentes ramas del poder público de Colombia tras la adopción de los informes del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) y del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC) que afectan al país, para establecer si han acatado las recomendaciones que formula cada uno de estos órganos, y han adecuado sus políticas y medidas de comercio internacional a los acuerdos de la Organización. Las actuaciones del Estado colombiano se analizan a partir de las que, hoy en día, se consideran las dimensiones más relevantes de la soberanía estatal, de acuerdo con la clasificación propuesta por Stephen Krasner (interna, interdependiente, legal internacional, *westfaliana* o *vatteliana*) y se determina con cuál o cuáles de estas se relacionan y en qué modo las afectan o limitan, por ejemplo, cuando la recomendación de los órganos de la OMC consiste en que se expida una nueva reglamentación aduanera o portuaria en el país, o en que se modifique el arancel o el gravamen interno para ciertos productos, en un tiempo determinado por la Organización.

Es así como este texto se ocupa en su primer capítulo de identificar el papel del Estado colombiano en la economía y en el diseño de la política de

comercio internacional a partir del fin de Segunda Guerra Mundial. En este apartado se narra por qué Colombia participó en la Conferencia de La Habana sobre Comercio y Empleo, que pretendía crear la Organización Internacional del Comercio, en 1947, y por qué se abstuvo de hacer parte de la negociación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, desde 1945. Se describen las políticas de comercio internacional que precedieron la adhesión del Estado colombiano al GATT, en 1981, y la forma cómo se sucedieron entre esta fecha y 1994, año en que se suscribe el Acuerdo de Marrakech que da lugar a la creación de la OMC.

En el segundo capítulo se relata la evolución del GATT desde su entrada en vigor, en 1948, como un simple tratado, hasta su transformación en una organización internacional, en 1994. En este apartado se enfatiza en el mecanismo de solución de controversias del GATT y su perfeccionamiento en un Sistema de Solución de Diferencias, en la era OMC, y precisamente a partir de este elemento se analiza en el libro la posible existencia de limitaciones a la soberanía de los Estados miembros de la Organización para adoptar medidas y tomar decisiones autónomas de política económica y de comercio. Tras la presentación del SSD, de los motivos que pueden dar lugar al sometimiento de una diferencia a este sistema y de las etapas y principales características del procedimiento de solución de diferencias, se da una explicación somera de las controversias en las que Colombia ha intervenido como demandado, entre los años 1995 y 2018. La última sección de este acápite se ocupa de otra de las novedades que incorporó el acuerdo de la OMC: el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC), a partir del cual también se confronta la posible pérdida de soberanía de Colombia en materia de política de comercio exterior, por ser miembro de la OMC.

En el tercer y último capítulo del libro se verifica si la implementación de los informes adoptados por el Consejo General, reunido bien sea en calidad de Órgano de Solución de Diferencias (OSD), o como Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC), exige a los miembros de la OMC la modificación de sus políticas comerciales y económicas y la adopción de regulaciones específicas en estas materias, esto es, si limita su soberanía y en qué medida. Por ello, en este apartado se aborda el concepto de soberanía, y se distingue entre varias de sus dimensiones y acepciones, desde la clásica *westfaliana* o *vatteliana* hasta los más recientes desarrollos teóricos, que diferencian entre soberanía interna o inmanente, interdependiente y

legal internacional. El capítulo termina con la explicación de las medidas que adoptó el Estado colombiano para cumplir las recomendaciones contenidas en los informes adoptados por el OSD, esto es, se analiza el alcance de estas actuaciones en términos de la soberanía estatal para regular en materia económica y de comercio. Este acápite es interesante porque describe con detalle las características de la OMC como organización internacional, empieza por desvirtuar la tesis minoritaria que le adscribe el carácter de organización supranacional y clarifica su calidad de ente intergubernamental, donde los miembros aún conservan amplias facultades soberanas que, incluso, pueden poner en duda su operatividad y eficacia para cumplir sus fines y funciones.

Este texto resulta muy provechoso para quienes se acercan por primera vez al estudio de la OMC y de la participación de Colombia en esta, puesto que trasciende la simple narración de eventos históricos y propone un análisis, a partir de un concepto moderno de soberanía, de las implicaciones en materia de diseño de política comercial y potestad regulatoria derivada de las decisiones de dos de los órganos principales de la Organización. Se trata de una contribución desde la Ciencia Política, elaborada en idioma español, que se suma a la limitada literatura académica sobre Colombia y la OMC. Se recomienda su lectura para la comprensión de la influencia que puede ejercerse a partir de las decisiones de ciertas organizaciones internacionales en el diseño de la política de comercio internacional de los Estados, tema que interesa y ocupa tanto a estudiantes como a profesores de Ciencia Política, Derecho, Economía y Relaciones Internacionales.

Carolina Vásquez Arango
Profesora de Derecho Internacional Público
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Antioquia

Introducción

El Acuerdo de Marrakech –por medio del cual se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC) y se mejoró el mecanismo de solución de diferencias del antiguo Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947–, lo ratificó Colombia en 1995, convirtiéndose en miembro de la Organización.

Con el fin de evitar la fragmentación jurídica, las reservas en los acuerdos de la OMC fueron prohibidas para cualquier Estado que deseara ser miembro de la Organización, esto significó para todos los Estados la ratificación de la totalidad de los elementos constitutivos. Además, en virtud del Acuerdo de la OMC, sus miembros se comprometieron a someter sus controversias comerciales exclusivamente al sistema de solución de diferencias para su efectiva resolución, y a someterse periódicamente a exámenes de su política comercial. Por esta razón, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) y el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC) desempeñan importantes roles en relación con la supervisión del cumplimiento de lo pactado.

Colombia, entre los años 1995 y 2018, ha participado en una serie de controversias comerciales surgidas por el incumplimiento de las normas de la OMC. Asimismo, en los diferentes exámenes de su política comercial ha reiterado el compromiso de mantener su legislación y prácticas comerciales acordes con las disposiciones de los distintos acuerdos, y fortalecer su política comercial en el marco del liberalismo económico. Por tratarse de un país en desarrollo, los compromisos adquiridos le han supuesto grandes retos institucionales y comerciales a fin de aprovechar los nuevos mercados y competir con las economías poderosas que dominan el comercio internacional.

Por ello en este texto se busca identificar en qué medida o hasta qué punto, como resultado de una diferencia comercial en que se vea involucrado el Estado colombiano, los informes del OSD limitan la soberanía para regular asuntos económicos. Para el logro de este propósito, de acuerdo con los supuestos del análisis de contenido (Fernández Chaves, 2002), se tienen en cuenta las diferencias comerciales en la cuales ha participado Colombia como demandado desde 1995 hasta el año 2018. Asimismo, se identifican las dimensiones más relevantes de la soberanía estatal y se determina con cuál o cuáles de estas dimensiones se relacionan las obligaciones contraídas por nuestro país en materia de solución de diferencias.

En consecuencia, para dimensionar los desafíos políticos, jurídicos y económicos de la soberanía, se tienen en cuenta los aportes teóricos del profesor Stephen D. Krasner (2001), quien en su texto *Soberanía: hipocresía organizada* analiza las manifestaciones de la soberanía en diversos fenómenos como la guerra, la defensa de los derechos humanos, la responsabilidad fiscal internacional y la coacción. De esta forma, las nociones de soberanía legal internacional, *westfaliana*, interna e interdependiente, aportan elementos conceptuales importantes para comprender cómo los diferentes Gobiernos han delegado las funciones estatales tradicionales –como la facultad de legislar en materia económica de forma autónoma– mediante acciones voluntarias o de invitación, que comprometen la responsabilidad internacional del Estado. En este mismo sentido, el texto de los profesores Luis Felipe Piedrahita Ramírez y Francisco Cortés Rodas (2011): *De Westfalia a Cosmópolis: soberanía, ciudadanía, derechos humanos y justicia económica global*, resalta cómo se desafía la soberanía interna desde el plano internacional mediante la guerra y la condicionalidad en materia económica, jurídica y de justicia.

Los aportes teóricos de estos autores demuestran cómo algunas funciones tradicionales que desempeñaban los Estados sin intervención alguna y de forma completamente autónoma, se han transformado como resultado de los acuerdos que los mismos Estados han suscrito, creando nuevos sujetos del derecho internacional (como la Organización de las Naciones Unidas, la OMC, entre otros) los cuales condicionan las instituciones de los países miembros hacia la obediencia de normas y compromisos adquiridos en esas organizaciones.

De esta manera, este texto presenta en su primer capítulo un panorama general que explica las principales razones que motivaron a diversos sectores

políticos del Estado colombiano a adherir al GATT, en 1981 y, posteriormente, en 1995, a ratificar el Acuerdo de Marrakech por medio del cual se estableció la OMC. En este apartado se exponen algunos acontecimientos significativos que ocurrieron en Colombia entre finales de los años sesenta y principios de los noventa del siglo xx, como una explicación de la fuerte influencia que desempeñaron las élites políticas tradicionales y los sectores económicos rurales e industriales en la progresiva transformación del papel del Estado colombiano.¹ Entre los eventos más significativos se destacan: 1) los desafíos institucionales que los actores internacionales ejercieron sobre las estructuras de autoridad internas; 2) la influencia de las tesis estructuralistas de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (Cepal) y el papel del Estado durante la aplicación del modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI); 3) el fortalecimiento “selectivo” del Estado durante el régimen del Frente Nacional; y, por último, 4) los hechos más significativos que llevaron a un Estado proteccionista, como el colombiano, a adoptar políticas de libre mercado y, su contraparte, la reasignación de las funciones en el ámbito económico.

En el segundo capítulo se describe en términos generales la evolución del GATT de 1947 a la OMC y el nuevo sistema de solución de diferencias. En esta sección se destacan los aspectos más relevantes del GATT de 1947, como forma de explicar las principales causas que llevaron a los negociadores de la Ronda Uruguay a crear la OMC, en 1994, en la cual se modificó y mejoró el procedimiento de Solución de Diferencias (SD) para que todos los miembros de la Organización pudieran hacer efectivo el cumplimiento de los acuerdos pactados. De esta forma, se exponen: 1) los motivos por los cuales puede iniciarse un procedimiento de SD ante la OMC y sus respectivas fases; 2) las diferencias en las que ha participado Colombia como demandado desde 1995 hasta 2018; y, por último, 3) las características más relevantes del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) destinado a supervisar que todos los miembros de la Organización estén cumpliendo efectivamente los acuerdos pactados.

Para terminar, en el último capítulo, el cual antecede las conclusiones, busca demostrar en qué medida o hasta qué punto como resultado de una

1 Con respecto a esta consideración, agradezco los aportes realizados por el profesor John Fredy Bedoya del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

diferencia comercial los informes adoptados por el OSD de la OMC pueden llevar a sus miembros a modificar sus políticas comerciales y su regulación en materia económica, y a la vez limitan las facultades soberanas del Estado en el ámbito económico. En este apartado se describen las facultades que el OSD ostenta para dirimir y supervisar las diferencias comerciales entre los miembros de la OMC y se exponen algunas posturas críticas que catalogan a esta Organización como supranacional, capaz de obligar a sus miembros a modificar las medidas comerciales que sean consideradas incompatibles con los acuerdos suscritos, o que afectan las ventajas comerciales de alguno de sus miembros. En esta última parte: 1) se demuestra que la OMC aún se constituye como organización internacional, de carácter intergubernamental que dirigen efectivamente sus miembros, y como no es una organización supranacional sus miembros aún conservan un valioso sistema de pesos y salvaguardias, propio de la soberanía estatal, para cumplir de manera autónoma las recomendaciones adoptadas por el OSD; 2) se puntualizan las dimensiones más relevantes de la soberanía estatal y los principales dilemas que para esta representa, en los asuntos económicos, la suscripción de los acuerdos de la OMC; y 3) la forma como el Estado colombiano cumplió efectivamente las recomendaciones hechas por el OSD, aunque ello implicara suprimir algunos beneficios comerciales de productores nacionales, con el fin de respetar los compromisos adquiridos en el ámbito internacional. De esta forma se evidencia el alcance o las repercusiones en la soberanía de Colombia tras los informes del OSD de la OMC.

Colombia: del estilo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones hacia la apertura económica

La progresiva transformación del papel del Estado y los desafíos institucionales que los actores internacionales han ejercido sobre las estructuras de autoridad internas en Colombia han variado notablemente desde los primeros años del siglo xx. Las relaciones diplomáticas con Estados Unidos fueron el eje central de la política exterior colombiana.¹ La estrecha relación entre este país y Colombia dio soporte a una doctrina denominada en los años treinta “*réspice polum*” o de “la estrella polar”,² que influyó

1 La alianza política entre Colombia y Estados Unidos ha perdurado desde 1914 mediante el tratado Urrutia Thompson, a través del cual Estados Unidos subsanó económicamente, mediante el pago de veinticinco millones de dólares, la crisis diplomática entre Colombia y Panamá, surgida a partir de la independencia de este último (Bermúdez Torres, 2010). Este episodio también se conoce como “la danza de los millones”, cuyos efectos a largo plazo sobre la configuración del Estado –argumenta Mauricio Uribe López– incentivaron dos rasgos distintivos de la economía política nacional: “i) la vocación rentista de las élites y ii) la tendencia del Estado a buscar las fuentes de su financiamiento en el endeudamiento o las bonanzas (cafeteras y mineras), en lugar de fortalecer la tributación directa” (2013, p. 229). Sobre lo cual, Terry Lynn Karl subraya: “los recursos que recibe un Estado, como los recibe, y los usos a los que destina, definen su naturaleza” (Karl, 1997, como cita Uribe López, 2013, p. 227).

2 Marco Fidel Suárez, como ministro de Relaciones Exteriores y posteriormente como presidente de la República (1918-1921), promovió la idea de la hegemonía norteamericana en el continente y la necesidad de aliarse con esta potencia a fin de satisfacer las necesidades económicas del país (Drekonja, 1983, pp. 70-71) según referencia Tic-

a Colombia en sus relaciones diplomáticas con los intereses económicos y políticos de Estados Unidos bajo los supuestos de la “libre empresa y la solidaridad hemisférica” (Bermúdez Torres, 2010, p. 428). En este período, la política exterior colombiana se caracterizó por el bajo perfil diplomático y el reconocimiento explícito del liderazgo de Estados Unidos en la región (Reina, 1988). Razón por la cual, la interacción política y económica de Colombia con los demás países, sostiene Juan Gabriel Tokatlian (2000), se mantuvo históricamente supeditada a sus vínculos con Washington.

Sin embargo, la tradición del “*réspice polum*” se conservó hasta mediados de los años sesenta, cuando se adoptó una política económica relativamente más autónoma y se priorizaron las relaciones con los demás países de la región y no solo con Estados Unidos como único actor protagónico. Para dicho propósito, influyeron las tesis estructuralistas³ de la Cepal y los escritos desde la perspectiva de la interdependencia,⁴ los cuales reafirmaron la autonomía nacional y regional en las decisiones políticas y económicas (Pardo y Tokatlián, 1988), como cita Bermúdez Torres (2010, p. 435).

ner (2007). Estos planteamientos fueron conocidos, en principio, como la doctrina Suárez (Tokatlian, 2000).

- 3 En la ciencia política los enfoques estructuralistas se han caracterizado por ser un “método holístico cuyo objeto de estudio son las redes, lazos, interdependencia e interacciones entre las partes de un sistema (...). Más aún, las entidades [o estructuras] son definidas en función de las relaciones que guardan con otras entidades [o estructuras] y no por sus características intrínsecas” (Remes, 2001, p. 49). Por su parte, en el campo de las ciencias económicas, la hipótesis que defendían los economistas estructuralistas era la estrecha relación directa existente entre la transformación industrial, la capacidad tecnológica y el crecimiento económico (Ortiz Quevedo, 2009).
- 4 En América Latina entre los años sesenta y setenta los postulados keynesianos destacaron la importancia de la demanda interna y el pleno empleo, y se complementaron con una crítica al desarrollo dependiente que pone en evidencia la desigualdad en los términos del intercambio, siendo este el principal lente conceptual del análisis internacional (Tokatlian, 1996). Las teorías del desarrollo dependiente o de la dependencia destacaron las limitaciones y restricciones que históricamente han impuesto los países desarrollados a las naciones en desarrollo al restringir su autonomía en materia social, económica, política, cultural y militar, es decir, en últimas su soberanía. A su vez varios autores (Cardoso y Faletto, 1996; Cardoso, 1972; Santos, 1969) citados por Tickner (2007) destacaron el papel que desempeña el orden económico internacional configurado por la división internacional del trabajo. Por ello, para Jaguaribe, los costos de la dependencia se manifestaban ante todo en la “viabilidad nacional” (1979, p. 96-97), como lo referencia Tickner (2007). Sin embargo, tanto para Jaguaribe (1979) como para Puig (1980) (como los cita Tickner, 2007) reafirmar mayor autonomía en Colombia implicaba, a su vez, mantener unas relaciones cordiales con Estados Unidos, al ser el principal aliado y socio comercial de Colombia en la región.

Bajo este imperativo, durante la administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) empezó a tomar fuerza en la política exterior colombiana otra tendencia denominada “*respice similia*” (“mirar a tus semejantes”), consistente en orientar las relaciones políticas y económicas hacia los países vecinos (Cardona C., 1990). Es decir, afianzar las relaciones diplomáticas con los demás países latinoamericanos, a fin de garantizar mejores condiciones geopolíticas para Colombia. A su vez, este período se caracterizó por la internacionalización de las relaciones diplomáticas de Colombia con los países de Europa Occidental y los nuevos países de África y Asia, como resultado de los procesos de independencia, con énfasis más amplio en la doctrina del “*respice similia*”.

El papel del Estado y el estilo de desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones

En el plano internacional, después de la Segunda Guerra Mundial (1938-1945), las ideas keynesianas desempeñaron un auge propicio en la reconstrucción europea, en especial mediante la promoción de los principios del *estado de bienestar keynesiano* (EBK).⁵ Sus postulados sirvieron a su vez, de forma instrumental, para contrarrestar el avance de las ideas socialistas en los países de Asia, África, América y Europa.

En América Latina en los años cincuenta la Cepal se orientó sobre la base de los postulados keynesianos para hacer recomendaciones en materia económica a los países de la región, a fin de garantizar un mayor desarrollo económico e industrial (González, 2001). Para el entonces director de la Cepal, Raúl Prebisch, el atraso de Latinoamérica era ante todo el resultado del intercambio prevaleciente entre manufacturas y materias primas por bienes elaborados industrialmente. Como forma de superar esta situación se promovía el desarrollo basado en la industrialización, aprovechando el mercado interno para utilizar más adelante las ventajas derivadas del progreso tecnológico (Prebisch, 1961), como lo referencia Ahumada (1996, p. 91). Por su parte, Nora Lusting consideraba que las políticas económicas recomendadas por la Cepal eran consistentes con las *teorías de la modernización*⁶ en sentido amplio. Según esta autora, la estrategia ISI o

5 Los autores keynesianos resaltaron la intervención activa del Estado sobre la economía, y destacaron los efectos multiplicadores del gasto público y la redistribución de la renta como forma de dinamizar el mercado interno (González, 2001).

6 Las teorías de la modernización de corte estructuralista desempeñaron una fuerte influencia entre los años sesenta y principios de los setenta. Esta teoría en esencia

industrialización por sustitución de importaciones sería “un camino hacia el crecimiento, más independiente, democrático, e igualitario que el crecimiento basado en la exportación de productos primarios (...)” (Lusting, 1991), como la cita Ahumada (1996, p. 92).

A partir del auge de los postulados cepalinos, numerosos países de la región, entre ellos Colombia, adoptaron diversas recomendaciones en materia económica a fin de promover la industrialización de sus economías mediante la estrategia económica ISI, denominada también modelo de desarrollo⁷ hacia adentro o endógeno. Las características principales de esta estrategia eran “la reasignación de recursos hacia el sector industrial, [la] inducción al crecimiento de la demanda interna y [el] aprendizaje tecnológico” (Cuervo Restrepo, 2003, p. 73). De esta forma, argumenta Gerald Meier “la primera generación de consejeros del desarrollo viró hacia el Estado como el principal agente de cambio [y] motor del desarrollo” (2002, p. 3).

En Colombia se adoptó esta estrategia entre 1945 y 1967, como una respuesta coyuntural frente al auge en las exportaciones cafeteras que generaron las divisas necesarias para importar maquinaria y equipo, a fin de promover la industrialización de la economía nacional. Esta última se caracterizó por ser altamente proteccionista y con estrictos controles a las importaciones (Reina, 1988), gozando las élites rurales, la burguesía cafetera y en general los industriales, de las ventajas de un mercado interno cautivo, restringido a los productos nacionales en estímulo hacia la producción industrial. Algunos autores –entre ellos Gabriel Misas Arango (2001) y Consuelo Corredor Martínez (2001)– consideran estos hechos

“buscó establecer vínculos causales entre la democracia y el desarrollo económico” (Remes, 2001, p. 48). Sus mayores exponentes en el campo de la ciencia política fueron Gabriel Almond, Sidney Verba, Seymour Martin Lipset y Walter R. Rostow (Ahumada, 1996). Sin embargo, sus postulados fueron posteriormente cuestionados por otra teoría de corte estructuralista: “la teoría de la dependencia” (Remes, 2001, p. 48).

7 Con respecto al término “modelo” usado para caracterizar dicha estrategia económica, Jorge Iván González considera que “la noción de modelo de desarrollo es ambigua y se presta a múltiples interpretaciones”. Razón por la cual argumenta: “la comparación de los rasgos distintivos de la sustitución de importaciones y de la apertura evidencia amplias zonas grises, en las que no es posible trazar una clara línea divisoria. (...) el éxito de la sustitución de importaciones siempre estuvo ligado a una dinámica exportadora que permitiera generar las divisas necesarias para modernizar la industria nacional. De manera similar, la apertura reconoce la importancia de mejorar la productividad de la industria local, porque ello redundaría en una mayor competitividad en el mercado internacional” (2001, pp. 401-402).

como una especie de alianza⁸ entre los sectores agroexportadores e industriales. Al respecto, Misas Arango señala:

(...) esta alianza generó toda una arquitectura en el manejo macroeconómico del país y se generaron una serie de instituciones como el Fondo Nacional de Café, las formas de intervención de los precios y el tipo de actividades de compra de cosechas como la que hace la Federación Nacional de Cafeteros (2001, p. 115).

Esta coyuntura favoreció que el Estado estuviera cooptado por los intereses de aquella élite agroindustrial, quienes aprovechando la “bonanza”⁹ en los precios internacionales del café buscaron consolidar una estructura agroindustrial moderna mediante el impulso de un “Modelo Liberal de Desarrollo” (Corredor Martínez, 2001, p. 20). Sin embargo, debido a la tradición clientelista,¹⁰ la arquitectura institucional preservó los intereses de aquella élite agroindustrial emergente que moldeó las bases políticas del Estado frente a su orientación proteccionista y, de esta forma, la preferencia de intereses particulares.

En concordancia con los planteamientos del enfoque “Estado en la sociedad” (*the state-in-society approach*) propuesto por Joel Samuel Migdal (2011), según cita Uribe López (2013), se deriva una concepción del mismo como

8 Según Gabriel Misas Arango (2001, p. 114) esto fue posible gracias a una alianza entre los sectores cafetero e industrial, porque al inicio de los años cincuenta el 90 % de las divisas provenía de las exportaciones cafeteras y los principales usuarios de esas divisas eran los industriales que importaban materias primas, maquinaria y tecnología como forma de desarrollar su naciente industria. Sin embargo, “la industrialización se concibió durante este periodo como un proyecto complementario a la economía agroexportadora y no como uno autónomo que permitiera, en el largo plazo, modificar la correlación de fuerzas en el bloque hegemónico a favor de los industriales” (2002, p. 66).

9 Frente a esta situación, el desarrollo infraestructural del país antes se había caracterizado más por depender en el ámbito internacional de las denominadas “bonanzas” minera, cafetera y de crudo, que de la tributación directa (Uribe López, 2013).

10 Sobre este punto resulta oportuno señalar: las relaciones clientelares en Colombia antes del Frente Nacional se pueden identificar como un clientelismo tradicional que, como señala Andrés Dávila Ladrón de Guevara, tenía como rasgos principales: “en primer lugar, la intermediación [y] el intercambio, [el cual] se daba directamente entre patronos y clientes, sin que necesariamente el Estado cumpliera un papel central en esta relación (...). En segundo lugar, aunque es una relación en la cual el intercambio material de bienes y servicios por votos ocupó un lugar importante, fueron más relevantes las adhesiones y lealtades personales que pasaban por vínculos fuertes establecidos, por ejemplo, entre campesinos y hacendados” (1999, p. 67).

un conjunto de arenas en disputa (de dominación y oposición) entre actores, grupos y fuerzas sociales que ejercen presión sobre el Estado. En otras palabras, la autonomía o captura del Estado es en realidad la presión que logran ejercer diversos grupos sociales en cada nivel de la organización estatal para adoptar decisiones políticas.¹¹ Por tanto, en aquel entonces la autonomía del Estado en materia económica se consolidó con fuerza en la defensa del desarrollo de sectores particulares, en especial de los sectores agroexportador e industrial.

De esta forma, en Colombia en 1951 existe una acción deliberada del Estado para elevar los aranceles –que desde el año de 1931 se mantenían iguales–, determinar un mayor rigor al control de cambios y estimular el impulso de actividades industriales a través de políticas monetarias de fomento al crédito (Misas Arango, 2001). Por lo anterior, los años cincuenta y sesenta se consideran como el auge del proceso de ISI y se reconoce –como señala Corredor (2001)– un claro punto de inflexión en los sectores productivos, pasó de ser una sociedad básicamente agraria y rural, con un evidente retraso industrial, hacia un acelerado proceso de desarrollo industrial y de urbanización.¹² Ante estas medidas, Colombia inició la segunda mitad del siglo xx con la adopción –en palabras de González (2008, p. 401)– de un “keynesianismo frágil”, mediante el impulso del crecimiento del gasto público como forma de dinamizar la economía nacional y el proceso de industrialización.

Sin embargo, el crecimiento del gasto público tuvo una fuerte oposición por una parte del bloque social dominante, quienes en su conjunto desatendieron la financiación de los bienes públicos.¹³ Además, no solo exist-

11 Al respecto, como lo referencia Uribe López (2013, p. 157), Migdal (2001) distingue cuatro niveles de la organización estatal: “i) los funcionarios; ii) los burócratas; iii) las cabezas de las agencias estatales y; iv) el pináculo del poder ejecutivo”.

12 Puede constatarse este proceso al comparar el desarrollo acelerado de urbanización de la segunda mitad del siglo xx. Al comenzar el Frente Nacional (1958), Colombia era un país de 14.400.000 de habitantes de los cuales el 46 % habitaba en las cabeceras municipales (DNP, 1998, p. 254), y al compararlo con el censo del año 2005, la cifra ascendió a 41.400.000, de los cuales el 76 % vivía en las cabeceras municipales, Dane (2005), como cita Uribe López (2013, pp. 200-201).

13 Al respecto el jefe de Rentas e Impuestos Nacionales Óscar González Mesa, denunciaba que “de dos millones de personas económicamente activas y obligadas a declarar en 1959, se habían presentado solo 950 mil declaraciones, de las cuales, apenas 350 mil mostraron renta gravable. El resto de declarantes resultó exento”. *El Tiempo*,

tía un alto grado de evasión tributaria, sino que además los latifundistas “eran los grandes beneficiarios del crédito preferencial del Estado, al cual accedían (...) muy fácil” (Uribe López, 2013, p. 209). En esas circunstancias, las capacidades del Estado fueron “limitadas por el acceso fragmentado y segmentado” de algunos grupos sociales que lograban cooptar la financiación de los “bienes públicos y meritorios” (Uribe López, 2013, p. 202). Razón por la cual, aunque la política tributaria que acompañó la estrategia de ISI “trató de fijar impuestos progresivos, en la práctica no se obtuvieron [los resultados esperados]” (Misas Arango, 2001, p. 408).

El poder de veto hacia las reformas tributarias y agrarias siempre fue una constante.¹⁴ Esta situación imposibilitó la profundización en la estrategia económica de ISI, y a su vez configuró, por parte del bloque social dominante, la preferencia en el mantenimiento del *statu quo*. Sobre este punto, Uribe López señala:

La fragmentación de la sociedad y su contrapartida la fragmentación del Estado, configuran una estructura de dominación que ofrece condiciones propicias para la estabilidad social y política. En esas condiciones, modificaciones radicales en la distribución de la riqueza o del poder político resultan poco probables, ya que los Estados en sociedades fragmentadas permanecen más como “arenas de acomodación”¹⁵ que como fuentes importantes de cambio (2013, p. 156).

El fortalecimiento “selectivo” del Estado durante el Frente Nacional

En el plano internacional, tras la fuerte ola de proteccionismo que caracterizó la región, las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Alianza

“Medidas para evitar evasión al impuesto sobre la renta”, 25 de enero de 1960, p. 7, según cita Uribe López (2013, p. 209).

- 14 Ahora bien, –señala Uribe López (2013, pp. 208-212)– dada la capacidad del bloque en el poder de vetar cualquier reforma tributaria o agraria que tendiera al fortalecimiento infraestructural del Estado, sus intentos para llevarlas a cabo fueron aún más difíciles en el periodo del Frente Nacional.
- 15 Joel Migdal (2001), según cita Uribe López (2013), entiende por “arena de acomodación” al Estado en tanto espacio en el que grupos de individuos poderosos (*strongmen*), políticos profesionales y responsables de la ejecución de políticas públicas, configuran una red de intercambios políticos, económicos y sociales, en los ámbitos local, regional y nacional.

Internacional para el Desarrollo (AID)¹⁶ desempeñaron un papel cada vez más activo sobre los Gobiernos a fin de garantizar una mayor liberalización económica mediante políticas de apertura y de libre mercado como alternativa a la estrategia económica de ISI. Por otra parte, el papel protagónico de Estados Unidos en la segunda posguerra mundial hizo de las propuestas económicas de libre mercado-democracia el eje central de su política exterior como forma de contrarrestar el avance del socialismo y la creciente ola de proteccionismo internacional (Pulecio, 1995).¹⁷ Este período evidenció una fuerte radicalización ideológica, y eufemísticamente se conoció como “guerra fría”.¹⁸ Ante esto, en el ámbito interno se configuró un ambiente propicio para que la actitud de las clases dirigentes fuera de clara tendencia pro-norteamericana y anticomunista, de nuevo en concordancia con los supuestos del “*réspice polum*” (Bermúdez Torres, 2010).

En este contexto, Colombia inició la década de los años sesenta en medio del período denominado “La Violencia”¹⁹ y la “restauración del orden elitista” (Daniel Pécault, 1987), como cita Misas Arango (2002, p. 77), y

16 Entre 1967 y 1974 Colombia recibió más ayuda de la AID (Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos) que ningún otro país de la región, y entre los años 1949-1974 se convirtió en el segundo mayor receptor de asistencia militar norteamericana, después de Brasil (Restrepo, 2000), citado por Bermúdez Torres (2010).

17 La fuerte incidencia que ejercen en estas organizaciones los países económicamente más poderosos la determina el denominado “sistema de voto ponderado”, el cual consiste en que las decisiones fundamentales son el resultado de una votación que depende del aporte financiero de cada país, siendo Estados Unidos el mayor contribuyente del FMI (Rúa Flechas, 2010).

18 Esta situación se mantuvo así hasta los ochenta a raíz de la denominada “crisis de las ideologías”, la cual hizo que la política exterior colombiana se ampliara y diversificara y se establecieran nuevas relaciones políticas y comerciales con algunos países socialistas, adquiriendo la política exterior un mayor grado de autonomía frente a Estados Unidos en sus relaciones internacionales (Reina, 1988).

19 Los diversos intentos de ampliar el mercado interno por parte de algunas facciones de la élite política –señala Uribe López (2013)– constituyeron el telón de fondo de la guerra civil entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, este período se denominó eufemísticamente como *La Violencia* (1948-1958). El detonante fue el magnicidio del candidato presidencial por el partido liberal Jorge Eliécer Gaitán, ocurrido el 9 de abril de 1948, suceso más conocido como el *Bogotazo*, el cual generó una fuerte crisis institucional, económica y social en el país (Kalmanovitz, 1985). Vale decir que dicho suceso aconteció dentro de la celebración de la IX Conferencia Panamericana realizada en Bogotá, que daría lugar a la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA); el expresidente Alberto Lleras Camargo ejerció la primera secretaría de la Organización (Bermúdez Torres, 2010). Desde la perspectiva de la dependencia, el expresidente Lleras Camargo fue uno de los representantes de la élite política que se insertaría voluntariamente en la denominada “dependencia consentida”, término

terminó con el desmonte de las reformas emprendidas por la República Liberal (1930-1958) (Uribe López, 2013). Tras el derrocamiento en 1957 del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957),²⁰ con el fin de disminuir la violencia partidista, los partidos tradicionales firmaron el *Pacto de Benidorm* mediante el cual se comprometieron a gobernar de forma alterna hasta 1974, sobre los principios de paridad y poder compartido, este acuerdo se denominó “Frente Nacional” (1956-1974)²¹ (Hartlyn, 1993). En un contexto de violencia partidista, este pacto resultó de mutuo beneficio para ambos partidos: la facción conservadora de la élite de tradición agraria, que abogaba por una sociedad tradicional, logró su predominio y continuidad; y la facción liberal de la élite de tradición comercial, que abogaba por una sociedad industrial, logró modernizar la infraestructura (Orjuela Escobar, 2010, p. 369).

Este pacto significó no solo la recuperación de la institucionalidad democrática, mediante un régimen de democracia restringida, sino también un esfuerzo por reconstruir el Estado colombiano. Dicho esfuerzo se caracterizó porque lo agenció fundamentalmente el ejecutivo, mediante la expedición de Decretos-ley facultados mediante la figura del estado de sitio, en detrimento de las atribuciones del Congreso. Por otra parte, como señalan Ana María Bejarano y Renata Segura (2010, p. 221), su fortalecimiento institucional se caracterizó por ser marcadamente “selectivo”, es decir, se priorizó el incremento del gasto público sobre ciertos sectores en particular.²²

acuñado por el argentino Félix Peña (Drekonja, 1983 a), como lo referencia Bermúdez Torres (2010).

- 20 La junta militar que derrocó al general Gustavo Rojas Pinilla el 10 de mayo de 1957 adoptó un programa de estabilización aconsejado e impuesto por el FMI, el cual le otorgó, según Alejandro Díaz (1976, p. 21), (conforme cita Kalmanovitz, 1985): “el respeto de sus acreedores internacionales y preparó el escenario para hacer de Colombia la vitrina de la Alianza para el Progreso”.
- 21 Al respecto, Jonathan Hartlyn (1993) menciona los diferentes términos utilizados por los analistas políticos para caracterizar el régimen del Frente Nacional. Entre ellos se encuentran: “democracia controlada” (Williams, 1976; Bagley, 1979); “oligárquico” (Wilde, 1978) y “élite bipartidista tradicional” (Cardoso y Faletto, 1979). También la describe como “casi poliarquía” (Dahl, 1971). A su vez, Hartlyn caracteriza este régimen como “consociativo” y Kalmanovitz como “democracia restringida” (Kalmanovitz, 1985).
- 22 Sobre este punto, Ana María Bejarano y Renata Segura Bonnet señalan que las áreas de acción estatal y el porcentaje promedio del gasto público al finalizar el período del Frente Nacional, según prioridades, fueron los siguientes: 1) sector social (28,62 %),

Sobre este punto, un análisis minucioso de los datos presentados por Bejarano y Segura Bonnet evidencian que durante el período del Frente Nacional el promedio del gasto del Gobierno central en funciones relacionadas con la regulación de la economía y la promoción del desarrollo económico fueron los más altos del promedio en el gasto total, con un total de 39,3 % (2010, p. 237).²³ Sin embargo, el crecimiento físico y presupuestal del Estado durante el Frente Nacional no significó mayor autonomía del Estado frente a los partidos tradicionales. Al contrario, las presiones partidistas aumentaron como forma de “ejercer un control más estrecho sobre estepreciado ‘botín’ (2010, p. 241).

Esta situación explica la subordinación del Estado colombiano durante el régimen frente-nacionalista a la dinámica de los partidos tradicionales y su mecánica clientelista que garantizó la continuidad de su predominio político y la exclusión política de los demás grupos sociales. Razón por la cual, pese a los grandes recursos destinados al sector infraestructura (20,38 %), en años recientes se evidenció el enorme rezago en la infraestructura de transportes, de puertos y de telecomunicaciones. Si a lo anterior se agregan los inconvenientes inherentes a la geografía y el fraccionamiento de las inversiones efectuadas en infraestructura²⁴ durante el Frente Nacional y posteriores, en la actualidad se manifiestan los resultados de un mapa político fragmentado con regiones incomunicadas entre sí (González, 2010), como lo referencia Uribe López (2013, p. 232).

justicia y seguridad (25,90 %), infraestructura (20,38 %), administración del Estado y otros (20,88 %) y, finalmente, deuda pública (4,23 %) (2010, p. 226). La relevancia de establecer estas prioridades radica en comprender tendencias generales en los gastos de la hacienda pública. Como citan Bejarano y Segura Bonnet (2010, p. 235), según Uricoechea (1986, p. 68), “el gasto público representa una manera de aproximarse al estudio de la evolución del Estado moderno al ofrecer la posibilidad de descubrir la estructura y los cambios que se han operado históricamente en la hacienda pública”.

23 Este promedio resulta de una suma desagregada entre los renglones de hacienda (8,45 %), desarrollo (6,24 %), obras públicas (18,18 %), minas y energía (0,77 %), comunicaciones (1,43 %) y, finalmente, el gasto destinado al pago de la deuda pública (4,25 %) (Bejarano y Segura Bonnet, 2010, p. 237).

24 “Las obras no se acometieron como parte de un proyecto de integración física del territorio, sino como resultado de la búsqueda separada de cada sector interesado de la élite de sus propias conexiones con el mercado mundial”. Entrevista a Jorge Iván González Borrero, Bogotá, 27 de mayo de 2010, cita traída a colación por Uribe López (2013, p. 232).

Por otra parte, durante el régimen frente-nacionalista, el presidente norteamericano John F. Kennedy (1961-1963) convocó a los presidentes de los países latinoamericanos a una reunión de mandatarios con el fin de promover el programa *Alianza para el Progreso*, quienes adoptaron en doce postulados la Carta de Punta del Este, en 1961, de la cual Colombia hizo parte. Entre las reformas sociales contenidas en esta carta, el concepto de la planeación a largo plazo adquirió relevancia en nuestro país.²⁵ Ante dicho propósito, se creó el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual “preparó el Plan Decenal de Desarrollo y el Plan Cuatrienal de Inversiones, con la asistencia técnica de la Misión de la Cepal (1960-1962)” (Palacios, 1995), como lo referencian Bejarano y Segura Bonnet (2010, p. 239).

Pese a las reformas sociales contenidas en el programa *Alianza para el Progreso*, gran parte de su contenido no logró llevarse a cabo por el poder de veto hacia las reformas agraria, tributaria y arancelaria que ejercían las élites de los sectores de origen agrario e industrial que gozaron los beneficios del estilo de desarrollo de ISI (Uribe López, 2013, pp. 267-270). Del mismo modo, la exacerbación del clientelismo redujo la autonomía relativa del Estado y produjo un divorcio entre la élite política –expresada a través del Congreso de la República– y la élite económica –expresada a través de instituciones como el Banco de la República, el DNP y el Ministerio de Hacienda– (Orjuela Escobar, 2010, pp. 369-370).

Los estrictos controles a las importaciones mediante licencias previas, cuotas, cupos o incluso prohibición de la importación, configuraron un ambiente propicio para los oligopolios nacionales, que posteriormente conformarían los conglomerados económicos. Por otra parte, como consecuencia del alto grado de concentración de capital, la demanda interna no generó el crecimiento esperado, lo que restringió, a su vez, la vinculación de las empresas con la innovación técnica y tecnológica. Por tal razón, se configuró en el proceso de industrialización una alta dependencia a importar bienes cuya elaboración industrial era más compleja (Misas Arango, 2001).²⁶

25 Ricardo Ffrench-Davis y Óscar Muñoz, (citados por Ahumada, 1996, p. 86) sostienen que al incorporar el concepto de planeación a largo plazo, esta conferencia buscó en últimas “poner en práctica una racionalidad concertada para [otorgar] préstamos”, mediante programas de asistencia económica a largo plazo para el desarrollo.

26 Al respecto, como lo referencia Uribe López (2013, p. 203), Marco Palacios señala: “Desde mediados de la década de 1960 el desarrollo industrial enfrentó tres tipos de problemas: primero, fue evidente que las nuevas industrias (metalurgia, papel, pro-

Ante las dificultades internas para profundizar la estrategia económica de ISI se buscó ampliar el mercado nacional, en concordancia con los supuestos del “*réspice similia*”, con especial énfasis en una mayor integración económica y política con los demás países de la región. En consecuencia, Colombia se adhirió a dos organizaciones regionales de carácter latinoamericano: en septiembre de 1961, a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC),²⁷ creada el año anterior en Montevideo, Uruguay; y en 1969, suscribió el Acuerdo de Cartagena, por medio del cual se creó el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina –CAN). Con respecto a este nuevo mercado, José Antonio Ocampo argumentó en su momento: “la idea esencial del Pacto [Andino] era ingresar en una nueva etapa de sustitución de importaciones, con base en un mercado regional más amplio” (1987, p. 267). El acuerdo constaba de dos componentes principales: la promoción de programas de desarrollo industrial sectorial, y la eliminación de las barreras comerciales entre los países miembros. Sin embargo, después de más de cuarenta años, sus objetivos aún no han logrado los resultados esperados (Sánchez Rodríguez, 2008).²⁸

ductos químicos y plásticos, o equipos de transporte y productos eléctricos) no podían expandirse ni aumentar la productividad sin un creciente componente de maquinaria y tecnologías importadas. Segundo, se clausuró el largo proceso de la industrialización intensiva en mano de obra. Tercero, dado el bajo poder de compra de la mayoría de la población, el mercado de la industria era muy reducido” (2003). Por su parte, Misas Arango argumenta: “Colombia, a diferencia de otros países de América Latina, tenía muy poca participación en la industria metalmeccánica, la producción de bienes de capital o incluso la industria automotriz. Estábamos centrados en los bienes de consumo no durable o ciertos bienes de consumo durable de muy poco grado de elaboración tecnológica” (2001, p. 120).

27 En 1980, mediante el Tratado de Montevideo adquiere el nombre de Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), orientada en la promoción del desarrollo económico (con el establecimiento de una zona de libre comercio –ZLC), social, armónico y equilibrado de la región, clasifica “los países miembros según su desarrollo económico, en países de menor desarrollo económico, países de desarrollo intermedio y países con un alto desarrollo económico, a fin de dar un tratamiento diferenciado” (Quispe Remón, 2010, p. 267). Los países firmantes del tratado fueron: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Colombia, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Cuba. En la actualidad cuenta con trece Estados miembros.

28 El Acuerdo de Cartagena lo suscribieron inicialmente Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, comprometiéndose en esencia a efectuar reducciones graduales a los controles nacionales de sus respectivas economías (Ahumada, 1996). Aunque en esencia se configuró en lo económico en 1997, tras el Protocolo de Trujillo se incorporó la dimensión política al proceso, posteriormente se profundizó mediante el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena (Quispe Remón, 2010, p. 272). Sin embargo, dichos avances marcharon a paso lento. Aún más, el mismo proceso de integración económica en la actualidad también presenta serias dificultades: “existe

Por último, el modelo de desarrollo de ISI en Colombia presentó señales de agotamiento en dos períodos críticos: 1) la década de los setenta, como consecuencia de la estrechez en la demanda del mercado interno;²⁹ y 2) la década de los ochenta, resultado del declive en los precios internacionales del café. Con respecto al primer elemento crítico: *estrechez del mercado interno*, González señala que el carácter limitado del mercado interno era el resultado de “i) la precariedad de la infraestructura vial y de telecomunicaciones, y ii) la distribución desigual del ingreso” (2001, p. 407).³⁰ Por su parte, Uribe López argumenta: “la expansión de la relación salarial fue constreñida por el elevado precio de los alimentos,³¹ fruto de la [prevalencia en la] estructura bimodal de la tenencia de la tierra”,³² y como consecuencia directa la demanda potencial no pudo transformarse en demanda efectiva (2013, p. 259). En síntesis, la estrechez del mercado interno limitó el crecimiento económico de la industria, en esencia, debido al carácter restringido y concentrado de los ingresos, lo cual incentivó, paulatinamente, los procesos de apertura económica (Misas Arango, 2001).

Transformación del papel del Estado y apertura económica

Diez años después del inicio del Frente Nacional, bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), como forma de obtener el máximo beneficio del mercado internacional y procurando, en principio, “favorecer las industrias existentes” (Ortiz Quevedo, 2009, p. 118), se produce un

una Zona de Libre Comercio, una fase de Unión Aduanera imperfecta y pocos avances en el establecimiento del Mercado Común” (Sánchez Rodríguez, 2008, p. 111).

29 Por ejemplo, el plan de desarrollo “Las cuatro estrategias” de la administración de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) señalaba: estímulo a la industria de la construcción; aumento de las exportaciones; mejoramiento de la productividad agraria y redistribución de la propiedad rural y redistribución del ingreso (González, 2001, p. 413).

30 Sobre este punto, la Cepal afirmaba: “la redistribución genera los excedentes necesarios para el desarrollo de la industria nacional y la disminución de las importaciones” (González, 2001, p. 407).

31 Por ejemplo, —señala Uribe López— según el Dane, “en 1963, mientras el crecimiento del IPC fue del 32,56 %, el IPC de alimentos creció 43,65 % con respecto al año anterior” (Uribe López, 2013, p. 239).

32 “Debido a ese modelo dualista de crecimiento, la demanda de trabajo creció lentamente, apenas al 0,6 % anual entre 1950 y 1987. La agricultura comercial sólo proporcionó el 18 % de los nuevos empleos rurales entre 1950 y 1980, mientras que los cultivos campesinos casi el 70 %” (Berry, 2002), según referencia Uribe López (2013, pp. 259-260).

paulatino cambio en la estrategia económica de ISI (altamente proteccionista) hacia una estrategia económica mixta que combinaba protección y promoción a las exportaciones. Dicho cambio se efectuó mediante los decretos leyes 444 y 688 de 1967, y dotó al sector de un marco jurídico mediante el estatuto cambiario, el cual reglamentó la política cambiaria y legislativa sobre comercio exterior.³³ De esta forma, mediante el Decreto-Ley 444 de 1967, se creó el Fondo para la Promoción de las Exportaciones (Proexpo) –hoy Proexport– como un establecimiento de crédito anexo al Banco de la República; y, mediante el Decreto-Ley 2976 de 1968, se creó el Instituto de Comercio Exterior (Incomex) –posteriormente suprimido mediante el Decreto 2682 de 1999 y reemplazado por el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex)– (Bejarano y Segura Bonnet, 2010, p. 247).

El cambio de estrategia económica aumentó el monto de las reservas en el corto plazo y, en el largo plazo, dinamizó las exportaciones menores. Sin embargo, –como señala González (2001)– los objetivos de estas políticas tuvieron “más promoción que disciplina”. Citando a Carlos Humberto Ortiz: “los intereses creados se impusieron a la diversificación industrial” (2009, p. 119). Ante esto, el cambio de modelo económico frenó la transformación estructural del país, donde la dependencia internacional a importar maquinaria y equipo como proceso de desarrollo industrial imposibilitó la autonomía tecnológica y frenó paulatinamente la diversificación industrial y como consecuencia se produjo una desaceleración económica (2009, pp. 115-117).³⁴

33 Según Ortiz Quevedo, esta estrategia consistía en que: “a las exportaciones se les daban incentivos tributarios (certificados de reembolso tributario CERT), se les aseguraba una devaluación real (‘gota a gota’) [manteniendo un fuerte control de cambios], se les proporcionaba crédito subsidiado y, mediante bajos aranceles [a través de licencias globales de importación], se les abarataban las materias primas de maquinaria y equipo” (2009, p. 107). Sin embargo, “en la aplicación hubo más promoción que disciplina” (Uribe López, 2013, p. 240) y, por otra parte, “el Banco Central adquirió el monopolio pleno de la administración de divisas” (González, 2001, p. 414) lo cual, entre otras cosas, resaltaría el carácter presidencialista de la reforma constitucional de 1968.

34 Según Ortiz Quevedo este proceso significó para Colombia una *desaceleración económica*, además señala: “entre 1933 y 1975 la tasa de crecimiento de largo plazo pasó del 4 % al 6 %, y se mantuvo en ese nivel hasta 1979. La tendencia se revirtió desde 1980, de modo que en 2003 y 2004 llegó a su mínimo histórico, el 2 %. Con la recuperación se ha elevado al 4 %; un viraje en la dirección correcta, pero que no llega a los niveles de los años setenta” (2009, p. 109). Al respecto, González (1994), según

Una vez el crecimiento económico llegó a un punto en el cual no aumentó más, dada la estrechez del mercado interno y la finalización de la bonanza cafetera,³⁵ los dirigentes gremiales promovieron un mayor grado de apertura económica como forma de reducir los costos sobre los productos importados y, a su vez, de forma implícita, desatenderse de la financiación estatal.³⁶ Por consiguiente, como una forma de financiar parte de la inversión pública, la administración de Lleras Restrepo (1966-1970) y siguientes, en su mayoría, debieron acudir al endeudamiento externo, y al hacerlo redujeron el margen de autonomía económica del país al aceptar el contenido de los condicionamientos externos.³⁷

Pese a la férrea oposición para el desmonte del Frente Nacional, el Gobierno de Lleras Restrepo logró, mediante la reforma constitucional de 1968, aprobar su finalización. Después de la reforma constitucional el Congreso aprobó una ley general que retomaba el conjunto de los Decretos-Ley que habían sido expedidos bajo la figura del estado de sitio y los elevó a rango de ley. Finalmente, el 16 de noviembre de 1968 se levantó el estado de sitio, constante casi por completo desde el inicio del régimen del Frente Nacional (Bejarano y Segura Bonnet, 2010, p. 252).

cita el mismo autor (2001), expresa que mientras estuvo vigente la estrategia de ISI y el control de cambios (Decreto 444 de 1967), la economía creció a tasas superiores en comparación con las que presentó durante los años de la apertura económica. Por su parte, según referencia Uribe López (2013, p. 270), Berry (2002) señala que la estrategia económica de ISI fue relativamente “mediocre” al oscilar en promedio anual una tasa de crecimiento del 3,5 % entre 1950 y 1990. Además, para Ortiz Quevedo (2009, pp. 115-117), la participación del sector industrial en el PIB fue muy limitada, pasando del 10,5 % en 1925 al 23 % en 1970, manteniéndose así hasta 1979. A partir de ahí, sufre un descenso hasta 1999, estabilizándose de nuevo en 15 %.

35 En este sentido, mientras en 1970 el café representó el 63,4 % de las exportaciones colombianas, para 1999 constituyó apenas el 11,4 %. Cálculos de Kalmonovitz y López (2006), con base en cifras del Dane, según cita Uribe López (2013, p. 279). Además de la disminución en las divisas generadas para el sector cafetero, la drástica reducción de divisas significó también una pérdida considerable de influencia política en la orientación macroeconómica del país (Orjuela Escobar, 2001, p. 113).

36 “Poco ambiente a más impuestos”, *El Tiempo*, 7 de agosto de 1969, como lo referencia Uribe López (2013, p. 211).

37 Un episodio que evidenció una leve ruptura entre el Gobierno de Colombia y el FMI fue el célebre enfrentamiento de la administración de Carlos Lleras Restrepo en 1966 al exaltar una posición relativamente más autónoma frente a las “recomendaciones” internacionales, aunque finalmente terminaría aceptando los préstamos y condicionamientos económicos mediante el denominado *acuerdo “stand by”* por 60'000.000 de dólares (Hartlyn, 1993, p. 125).

El contenido de la reforma constitucional de 1968 puede sintetizarse en cinco áreas principales: 1) reforma y desmonte gradual del Frente Nacional; 2) fortalecimiento del poder ejecutivo y reforma del Congreso; 3) fortalecimiento de la capacidad de intervención económica del ejecutivo; 4) reforma administrativa, y 5) reforma del sistema electoral. Con respecto al fortalecimiento de la capacidad de intervención económica del ejecutivo, este sería el encargado de la presentación de los “planes y programas de desarrollo económico”, y, a su vez, tendría la posibilidad de intervenir en el Banco de la República para el manejo del ahorro privado, lo que permitió la potestad de decretar la “emergencia económica” para legislar en la materia (Bejarano y Segura Bonnet, 2010, pp. 254-256).

Terminado el Frente Nacional, durante los gobiernos de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y Julio César Turbay Ayala (1978-1982), la alta dependencia a importar maquinaria y equipo, como proceso de desarrollo industrial, condujo a profundizar la apertura comercial mediante el uso intensivo de licencias globales de importación, asimismo se abarató aún más la importación de maquinaria y equipo. Además, en 1981, después de trece años de su primer acercamiento, Colombia adhirió finalmente al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT),³⁸ lo que conllevaría la reducción de las barreras arancelarias y para-arancelarias (licencias previas, depósitos de importación y prohibición de las importaciones), de especial interés para el Gobierno colombiano (Ortiz Quevedo, 2009, p. 108) el ingreso al GATT significó para Colombia el reconocimiento interno de las ventajas del multilateralismo sobre el bilateralismo y la posibilidad de incrementar y diversificar las exportaciones que, desde el estatuto cambiario (Decreto 444 de 1967), se habían empezado a consolidar.

En este sentido, el ingreso al GATT significó para Colombia el reconocimiento interno de las ventajas del multilateralismo sobre el bilateralismo y la posibilidad de incrementar y diversificar las exportaciones que, desde el estatuto cambiario (Decreto 444 de 1967), se habían empezado a con-

38 Desde 1968 Colombia realizó su primera solicitud de adhesión al GATT (por sus siglas en inglés: *General Agreement on Tariffs and Trade*), pero interrumpió su proceso de adhesión al considerar de mayor importancia los compromisos adquiridos en 1969, al firmar el Acuerdo de Cartagena, por medio del cual se creó el Pacto Andino –hoy CAN– (Harf, 1981). Luego, durante las negociaciones de la denominada Ronda de Tokio (1973-1979) participó como miembro provisional, por lo cual obtuvo las concesiones arancelarias de los países desarrollados y contribuyó en las negociaciones de forma individual y colectiva con los países andinos (Tobón Londoño, 1989, p. 32).

solidar (Tobón Londoño, 1989). Además, “la necesidad de contar con un marco jurídico, consagrado en un tratado internacional, que permitiera [establecer] relaciones comerciales con un número grande de países industrializados, (...) y con más de 60 países en desarrollo” (Tobón Londoño, 1989, p. 33); y la posibilidad de suscribir de forma voluntaria los códigos anexos resultantes de la Ronda de Tokio (1973-1979).

A partir del cambio y posterior profundización de la apertura económica, el Estado adoptó de forma progresiva una postura de neutralidad, con la eliminación de la intervención directa, se situó la estabilidad macroeconómica de corto plazo en el primer nivel de la agenda y se otorgaron mayores privilegios a las fuerzas del mercado en la asignación de los recursos (Ortiz Quevedo, 2009, p. 108). De hecho, la reforma financiera de 1974, inspirada en los principios de no intervención, evidenció tal transformación. De esta forma, en la segunda mitad de los años setenta “la planeación para el desarrollo se transformó en programación financiera” (CGR, 1987), como lo referencia González (2001, p. 415), y los objetivos finales de la política económica se consolidaron en los campos interno (fiscal) y externo (balanza de pagos) (González, 2001, p. 415). Pese a ello, la administración de Turbay Ayala concluyó con un déficit en la balanza comercial de más de 4.500'000.000 de dólares, acompañado de una considerable disminución de las reservas internacionales, y de una tasa de crecimiento industrial negativa por primera vez en cuarenta años (Méndez Munévar, 1993, p. 34).

Mientras confluían los procesos de desaceleración y estancamiento económico, el endeudamiento externo se aceleró junto con la inversión pública. Para financiar las inversiones públicas del Plan de integración nacional –PIN–, ante las dificultades internas para financiar los bienes públicos, la administración Turbay acudió a la banca internacional. De esta forma, el sector público aumentó su endeudamiento externo pasando de 6.200'000.000 a 11.000'000.000 de dólares entre 1979 y 1982, y el pago de intereses se multiplicó por once entre 1970 y 1982 (Ahumada, 1996, p. 99). La suma de estos factores y las importaciones ilegales produjeron, en términos de Ocampo, una recesión que perduró hasta 1983 (1987, pp. 278-279). Por ello, Ortiz Quevedo identifica que “la tendencia de crecimiento [económico] se quiebra hacia 1980” (2009, p. 108).³⁹

39 Según Ortiz Quevedo (2009, p. 119), sobre este punto, Sarmiento (1996, 2005), Misas (2002) y Stiglitz (2002), señalan: “la apertura económica arrasó gran parte de la industria por la baja competitividad sistémica de la economía nacional debido a la

Ante esta situación, luego de varios años de déficit comercial y altos costos en la inversión pública, la administración de Belisario Betancur (1982-1986) enfrentó una crisis de iliquidez entre 1982 y 1985. En consecuencia, la administración de Betancur se debatió ante dos dilemas: la reestructuración de la deuda como forma de evitar una moratoria en los años siguientes, o la normalización de sus relaciones con la banca internacional como forma de obtener nuevos recursos. La administración Betancur optó por lo último debido a que por un lado, habían fracasado “los esfuerzos por lograr una política latinoamericana unida, (...) [y por otro] los costos de una reestructuración habrían sido bastante altos” (Goncalves y Soto, 1992, p. 7). Este sería el denominado crédito Jumbo por 1.000'000.000, con estrictas condiciones económicas y exigencias políticas para el país.

Ante esto –argumentan Chris J. Goncalves y Andrés Soto–, el crédito Jumbo “(...) [posibilitó] la intervención del FMI en las políticas macroeconómicas del país, hecho que se tradujo en una considerable pérdida de autonomía. No obstante, las condiciones fueron menores que las demandas por una eventual reestructuración” (1992, p. 7). De hecho, Colombia fue el único país de la región que logró evitar la reprogramación de su deuda con posterioridad a la crisis de la deuda mexicana de 1982, resultado del aumento en las tasas de interés internacionales (Martínez Cadavid, 2008, p. 14). Los créditos otorgados por la banca multilateral buscaron que bajo su monitoria se realizaran reformas estructurales en los países deudores como forma de superar los desequilibrios macroeconómicos⁴⁰ y lograr así un mayor crecimiento económico, mediante políticas de libre mercado que aseguraran el repago de la deuda externa en el mediano plazo. Al respecto, Jorge Iván Cuervo señala:

(...) el objetivo central de las políticas de ajuste, [fueron] por un lado (...) reducir el gasto del Estado y aumentar las fuentes de financiamiento externas e internas para cubrir ese déficit. Las medidas externas están

carencia de desarrollo industrial e infraestructural [del país]”. A su vez, sus efectos también fueron diversos entre los gremios empresariales. Por ejemplo, para Ahumada (1996), el sector financiero y el de acciones resultaron ser los más beneficiados mientras que los sectores más afectados fueron los sectores industrial y agrícola; por su parte, para Ortiz Quevedo (2009) los sectores más beneficiados fueron los sectores textil, cervecero y azucarero.

40 Se comprende por equilibrio macroeconómico en el ámbito interno, baja inflación, bajo desempleo y presupuesto fiscal balanceado –ingresos y gastos–; y en el ámbito externo, una balanza de pagos sin déficit comercial (Meller, 2001), según cita Cuervo Restrepo (2003, p. 80).

íntimamente relacionadas con políticas de disciplina fiscal, y por esa vía preservar la confianza internacional para endeudamiento e inversión extranjera. En él [ámbito] interno, recorte del gasto [público] y aumento de impuestos que induzcan un superávit en la cuenta corriente como indicador de un mayor esfuerzo de ahorro nacional (2003, p. 82).⁴¹

En consecuencia, durante la administración de Virgilio Barco (1986-1990) se sentaron las bases de una dinámica de apertura mediante el denominado Programa para la modernización de la economía colombiana (PMEC). Ante la crisis política y social del país de los años ochenta, bajo la presidencia de César Gaviria Trujillo (1990-1994), la Constituyente de 1991 buscó armonizar los principios de un Estado social de derecho, amparado por las facultades de la Corte Constitucional y los principios rectores de la economía de mercado.⁴² Esto generó una redefinición de los acuerdos institucionales entre las élites políticas del Estado y los diversos sectores económicos, lo cual conllevó a una división política entre aquellos que abogaban por un proceso de apertura acelerada –Rudolf Hommes (ministro de Hacienda)–, o uno de apertura gradual –Ernesto Samper (ministro de Desarrollo)– (Orjuela Escobar, 2010, pp. 370-374).

41 Al respecto, de acuerdo a referencia de Cuervo Restrepo (2003, p. 68), Stephan Haggard señala que han sido tres los enfoques con los que pueden analizarse las distintas reformas del Estado en América Latina. A saber, respectivamente: un enfoque instrumental, “centrado en los cambios de carácter macroeconómico y en modificar el rol que debe jugar el Estado respecto de la economía; (...) el enfoque institucional, donde el centro de la atención es el papel de las instituciones en el desarrollo, y donde las reformas más visibles son el [reduccionismo] –*downsizing*– del Estado y la expansión selectiva de la intervención gubernamental de acuerdo con criterios de eficiencia, [eficacia y efectividad]; (...) y el enfoque político, donde empieza a darse una reflexión sobre el impacto de las reformas de ajuste estructural y empieza a hablarse del déficit de democratización y de impactos en la cohesión social y, por consiguiente, la sostenibilidad de las reformas”. Curiosamente, en lo referente a los supuestos del reduccionismo estatal, es importante resaltar el artículo de Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien señala que al contrario de la reducción del “tamaño” del Estado, en términos cuantitativos, este ha crecido, por lo cual el número de entidades, organismos y dependencias en el ámbito nacional ha aumentado progresivamente, pasando de 112 en 1986, 232 en 1991 y a más de 400 en 1999 (2002, p. 16).

42 Un ejemplo de esta aparente “armonía” entre los principios rectores del Estado social de derecho y el modelo de desarrollo de libre mercado contenido en la Constitución de 1991, lo señala Luis Javier Orjuela E.: “(...) una de las instituciones emblemáticas de dicho proyecto es el Banco de la República, debido al reconocimiento constitucional de su autonomía respecto del Gobierno, que inicialmente había centrado su labor en el manejo de la tasa de interés y de la tasa de cambio, pero al que la Corte Constitucional ordenó considerar entre sus objetivos la producción y el empleo” (2010, p. 376).

Esta situación generó una “fragmentación en la clase dirigente empresarial del país (...) tradicionalmente expresada a través de la Asociación Nacional de Industriales (Andi)”, e implicó un paulatino distanciamiento “entre la Andi y el Consejo Gremial, por una parte, y los llamados ‘Cuatro Grandes’” (Orjuela Escobar, 2010, p. 272).⁴³ Dicha fragmentación fue el resultado de una divergencia de posturas entre aquellas élites económicas que habían incorporado avances tecnológicos y deseaban insertarse mejor en los mercados globales, y aquellos contradictores –por lo general, menos competitivos– que deseaban preservar el mercado nacional y abogaban por políticas proteccionistas (Misas, 1994), como cita Orjuela Escobar (2001, p. 112). En consecuencia, ante la fragmentación de las élites políticas y económicas –argumenta Orjuela– surge una nueva élite que abogaba por la profundización del liberalismo económico, la denominada “élite tecnocrática” (2010, p. 373).

Por su parte, el presidente Gaviria consideró necesario acelerar el proceso de apertura y, para lograrlo, profundizó la liberalización del sistema financiero a los flujos internacionales de capital; en 1990 eliminó el control de cambios (Decreto 444 de 1967);⁴⁴ flexibilizó el mercado de trabajo mediante la Ley 50 de 1990; estableció una tributación regresiva, en la cual el impuesto al consumo reemplazó el impuesto a la renta como principal fuente de financiación de la actividad estatal (Ley 49 de 1990); se abrió la posibilidad de privatizar las empresas públicas –aun cuando fueran rentables– en las áreas de puertos, ferrocarriles, telecomunicaciones y seguridad social (decretos presidenciales 2156 a 2171 de 1992); y se determinó la descentralización política, administrativa y fiscal mediante la Ley 60 de 1993 –modificada posteriormente por la Ley 715 de 2001– (Orjuela Escobar, 2001, p. 110). En últimas, argumenta Orjuela:

43 En Colombia el grupo de los denominados “cuatro grandes” lo conforman: la Organización Ardilla Lulle, el Grupo Santo Domingo, el Grupo Luis Carlos Sarmiento Angulo y el Sindicato Antioqueño (Misas, 1994), según lo referencia Orjuela Escobar (2010, p. 372).

44 Para González (2001, p. 411): a partir de la eliminación en 1990 del control de cambios (Decreto 444 de 1967), la autonomía en la política fiscal disminuyó, siendo este un factor de estabilidad fiscal que había otorgado un mayor margen de maniobra a los Gobiernos precedentes (Banco de la República, 1987). En consecuencia, la volatilidad de los capitales internacionales dificultó el manejo de la política económica interna, y para los sectores económicos más vulnerables dicha inestabilidad generó círculos viciosos de pobreza y desigualdad difíciles de controlar (BID, 1998).

(...) [se dinamizó] la lógica de mercado en la asignación de los recursos, la búsqueda del equilibrio fiscal, la disminución de la regulación estatal en la economía, y especialmente, la introducción de criterios de justicia retributiva o conmutativa en la asignación de los recursos sociales (2010, p. 376).

Al finalizar la Ronda Uruguay (1986-1994) del GATT, en la cual participó Colombia, se profundizó y consolidó la dinámica de apertura económica, mediante políticas unilaterales de liberalización comercial;⁴⁵ en 1994 se disminuyeron los aranceles de casi todos los productos manufacturados y de origen agrícola de 34 % a un promedio de 11 % (Fajardo, 2009), como lo cita Uribe López (2013, p. 279). En consecuencia, dicha apertura fue el resultado del Acuerdo de Marrakech –mediante el cual se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC)– ratificado por Colombia en 1994, para profundizar el modelo de desarrollo de apertura económica, adoptado años atrás al suscribir el denominado GATT.⁴⁶

En suma, estos hechos dan por terminado el período de la estrategia económica mixta hacia la internacionalización de la economía colombiana, la apertura comercial y el libre mercado. Como bien lo señala Pulecio: estas políticas en la adjudicación de los recursos privilegian la actividad de las fuerzas del mercado, llevan a la reducción del intervencionismo del Estado y a la redefinición de espacios institucionales de gestión (1995, p. 23). De hecho, como señala Dany Rodrik, a mayor libertad de los mercados mayor necesidad del Estado. El mercado requiere que el Estado ejerza funciones de formación (derechos de propiedad y cumplimiento de los contratos), regulación (externalidades, economías de escala e información incompleta), estabilización (gestión monetaria y fiscal) y legitimación (asistencia social, políticas redistributivas, instituciones de manejo de conflicto y emprendimientos sociales) (2002, pp. 28-30). Así, se da inicio a “una agenda que –aún perdura– y privilegia la liberalización del comercio

45 Entre 1990 y 1991 la administración Gaviria realizó cuatro reformas arancelarias que redujeron en promedio los impuestos sobre las importaciones de un 43,7 % a un 11,4 %, al tiempo que se eliminaron las listas de prohibitiva importación y de licencia previa (Ahumada, 1996, p. 103).

46 La conjunción de estos hechos hizo que Ricardo Vargas Meza signara el “*réspice mercatum*” (mirar al mercado) en virtud de las nuevas exigencias de la economía mundial de la política exterior colombiana (Vargas, 1991), como lo referencia Tokatlian (2000, p. 40).

y los mercados financieros, mientras deja de lado (...) la liberalización del comercio en servicios laborales” (Rodrik, 2002, p. 24).

En conclusión, resulta claro que en comparación con los años en los cuales perduró la estrategia económica de ISI en Latinoamérica, en la cual la promoción industrial mediante políticas *ex ante* (promoción de la inversión e incentivos tributarios) dominaron la agenda del Estado; en los años noventa, a través de la apertura comercial y la provisión de mercados competitivos, las políticas *ex post* (disciplina) en lo concerniente al seguimiento y control de la producción mediante la supresión de las industrias estatales ineficientes han dominado la agenda del Estado (Rodrik, 2002, p. 21).

En este orden de ideas, la reestructuración económica se identificó como un proceso de modernización económica, sobre los principios del liberalismo económico que conllevó la paulatina transformación del papel del Estado orientado a garantizar mercados competitivos (Rodrik, 2002). Sin embargo, pese al proceso de modernización económica, en Colombia el sistema político y la organización estatal siguen permeadas por estructuras políticas tradicionales y bipartidistas que han cohabitado con la prolongación de un conflicto armado interno de más de cincuenta años.

Ahora bien, la progresiva transformación del papel del Estado y su contraparte, la apertura económica, significaron para Colombia, entre otras, la adhesión al GATT y posteriormente la ratificación del Acuerdo de Marrakech por medio del cual se creó la OMC. De este proceso se derivan una serie de compromisos que el Estado colombiano debió asumir. Entre los cuales se aceptó que, como resultado de una controversia comercial con cualquier otro miembro de la Organización, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) tiene la potestad de recomendar a sus miembros cambiar o suprimir una medida comercial que considere contraria a los acuerdos de la OMC, lo cual puede entenderse como: los “límites de la soberanía en el marco de la OMC”. De esta forma, el siguiente apartado explica cómo el procedimiento de Solución de Diferencias (SD) de la OMC logra limitar la soberanía colombiana para legislar en materia económica y comercial, y toma como estudios de caso las diferencias comerciales de Colombia como demandado (1995-2018). Para tales efectos, en el tercer apartado se plantean los principales dilemas de la soberanía colombiana en el marco de la OMC y los límites que esta Organización ejerce sobre sus miembros.

Réspice mercatum: Colombia y la Organización Mundial del Comercio

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

El 30 de octubre de 1947, veintitrés países¹ –doce economías desarrolladas y once en desarrollo– suscribieron el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el cual entró en vigor el 1 de enero de 1948. Su principal objetivo consistió en suprimir las barreras arancelarias y aduaneras para liberalizar el comercio de bienes, aunque evolucionó en un foro de negociación comercial. El GATT llegó a ser suscrito por 102 países (o partes contratantes), entre ellos Colombia, que adhirió al Acuerdo en el año de 1981, tras la aprobación de la Ley 49 de 1981, terminada la Ronda de Tokio (1973-1979), véase tabla 2.1.

El GATT de 1947 se configuró además en un código de conducta para las partes contratantes, mediante el cumplimiento de cinco *principios* fundamentales: *no discriminación*, *comercio más libre*, *previsibilidad*, *competencia leal* y *promoción del desarrollo*. Estos principios hacían alusión al cumplimiento de un trato igualitario entre las partes contratantes. Una postura crítica sostiene que estas disposiciones tendían a favorecer a los países más desarrollados, porque –argumenta Jaime Álvarez Soberanis– “si se

1 Los veintitrés Estados parte originales del GATT fueron: Australia, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilán, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Estados Unidos, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, Reino Unido, Rodesia del Sur, Siria y Sudáfrica. Organización Mundial del Comercio (1997).

trata igual a quienes son desiguales en la esfera económica, se beneficia a los países más desarrollados acentuando la desigualdad” (1979, p. 114);² en consecuencia, esta situación daría lugar a una doctrina por parte de los países en desarrollo sobre “trato especial y diferenciado”, según la cual los países desarrollados deberían ofrecer un acceso a sus mercados que fuera de discriminación positiva (no recíproco) (Sutherland y Bhagwati, 2004, p. 27).

Tabla 2.1. Rondas comerciales del GATT

Año	Lugar/denominación	Temas abarcados	Países partícipes
1947	Ginebra, Suiza.	Aranceles.	23
1949	Annecy, Francia.	Aranceles.	13
1951	Torquay, Reino Unido.	Aranceles.	38
1956	Ginebra, Suiza.	Aranceles.	26
1960-1961	Ginebra (Ronda Dillon).	Aranceles.	26
1964-1967	Ginebra (Ronda Kennedy).	Aranceles y medidas antidumping.	62
1973-1979	Ginebra (Ronda Tokio).	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico.	102
1986-1994	Ginebra (Ronda Uruguay).	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC y demás.	123

Fuente: OMC³

Ante esta situación y con una mayor representación en los espacios de discusión y debate, veintiún países en desarrollo partícipes en las rondas comerciales del GATT realizaron fuertes críticas al sistema existente por privilegiar los intereses de los países más desarrollados, y solicitaron la aprobación de medidas que consideraban fundamentales para promover

2 De hecho, en la redacción originaria del GATT de 1947 solo figuró una disposición que hacía referencia a la promoción del desarrollo: el art. XVIII. En 1954 y 1955 su articulado se reformuló para que atendiera las necesidades de los países en desarrollo. Sin embargo, la funcionalidad de esta disposición, al igual que la originaria, también fracasó y condujo a que se replanteara posteriormente (Manero Salvador, 2008, pp. 109-110).

3 Organización Mundial del Comercio (s.f.) (1).

su desarrollo. De tal forma que, en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo,⁴ en 1964, se estipuló la adición al GATT de 1947 de una parte IV, relativa al comercio y desarrollo, añadiendo disposiciones favorables a los países en desarrollo y menos adelantados (Castrillón Mora, 2001, p. 15).⁵ Estas disposiciones pueden sintetizarse como señala Bermejo en “el reconocimiento del principio de no-reciprocidad; la acción concertada en favor de los países en desarrollo; y la institución de un sistema de solución de diferencias adaptado a estos países” (Bermejo, 1990), como cita Manero Salvador (2008, p. 110).

Si bien la adición de una IV parte al GATT no constituyó un avance significativo en la promoción del desarrollo, debido al carácter declarativo de sus disposiciones, fue un paso importante para los países en desarrollo y abrió la posibilidad de que emergieran nuevas disposiciones en este sentido. Ante lo cual, el mayor avance que sopesaría esta situación, según Ana Manero Salvador, serían las preferencias comerciales (2008, pp. 111-117). Así, en 1971 se adoptó una exención al GATT de 1947 para incorporar, de forma temporal, un “Sistema Generalizado de Preferencias” (SGP) a favor de los países en desarrollo. Esta exención pasó a formar parte de la “Cláusula de Habilitación” de 1979, la cual eliminó su temporalidad e hizo extensivas las preferencias discriminatorias de forma adicional a los países menos adelantados (Sutherland y Bhagwati, 2004, p. 23).⁶ Estas se

4 En inglés *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD).

5 Al respecto, sostiene Ramón Tamames: “En lo sustancial, la Parte IV [art. 36 a 38] preconiza la no elevación de aranceles para los productos tradicionales de los PVD [países en vías de desarrollo] y la supresión de los impuestos interiores que dificultan la expansión de su demanda. Asimismo, permite la negociación de preferencias entre [países en desarrollo] que no han de hacerse extensivas a los países industriales (acuerdos Sur/Sur)” (2012, p. 142).

6 Sin embargo, los autores del Informe Sutherland-Bhagwati señalan que estas “preferencias SGP estaban sujetas a un número escaso de normas, y la elección de los productos, el nivel de las preferencias y la elección de los beneficiarios se dejaba al arbitrio de cada país desarrollado” (2004, p. 23). Ante lo cual, este mismo informe expresa que estas disposiciones eran objeto de numerosas críticas por economistas de los países en desarrollo al no otorgar mayores beneficios. Entre estas se resaltan: “(...) se han impuesto a los países beneficiarios obligaciones no relacionadas con el comercio, expresadas como condiciones para beneficiarse de las preferencias (...) [y] son los intereses del país que hace las concesiones y no los del que se beneficia de ellas los que han determinado los productos abarcados y los márgenes de preferencia en los esquemas del SGP” (Sutherland y Bhagwati, 2004, pp. 28-29).

conocerían como “disposiciones en materia de trato especial y diferenciado” para los países en desarrollo.

Otra característica del GATT era que los protocolos de adhesión contenían la denominada “cláusula del abuelo” (*Grandfather Clause*), por la cual “las Partes Contratantes no estaban obligadas a aplicar la parte II del GATT de 1947 (art. III al XIII), en todo aquello que no fuera compatible con la legislación nacional anterior a la fecha del protocolo respectivo” (Castrillón Mora, 2001, p. 16). Una cláusula de este tipo solo benefició a aquellos países que tuvieran una legislación comercial no acorde con las disposiciones del GATT de 1947, siendo Estados Unidos el mayor promotor y la Comunidad Europea la mayor detractora durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, donde se puso fin a esta cláusula. Durante los primeros años del GATT, la Comunidad Europea (hoy Unión Europea) estaba en proceso de formación y por consiguiente no llegó a acceder como organización internacional al GATT, entonces carecía de protocolo de adhesión para incorporar dicha cláusula; mientras, por su parte, Estados Unidos no tenía una legislación completamente conforme al GATT, llegando a beneficiarse por dicha cláusula al momento de ratificar el Acuerdo (Montaña Mora, 1997, pp. 38-39). Esta cláusula fue el origen de una fragmentación jurídica, porque las partes contratantes no estaban obligadas a cumplir las mismas disposiciones del GATT.

En la séptima ronda de negociaciones comerciales del GATT, la Ronda de Tokio (1973-1979), se evidenció la fragmentación jurídica existente en el GATT. Los esfuerzos más significativos durante esta ronda –al final de la cual ingresó Colombia– se concentraron en las denominadas barreras no arancelarias (cuotas, procedimientos de aduanas, entre otros), las cuales se habían convertido en un peligro para la liberalización del comercio, más significativo que las medidas arancelarias (Jackson, 2009, p. 155). Sin embargo, los acuerdos resultantes se configuraron en una serie de *códigos* separados de la estructura del GATT de 1947, lo que permitió que cada Gobierno (o parte contratante del GATT) decidiera de forma autónoma cuál de estos *códigos* aceptaría. Ante esta situación, el sistema multilateral del GATT llegó a ser descrito como “GATT a la carta” (Jackson, 2009, p. 158).

En los albores de los años ochenta –cuando Colombia ya hacía parte del sistema GATT– la preeminencia del sistema multilateral empezó a decaer. Varias fueron las razones, entre las principales se encuentran: el aumento paulatino de las alianzas regionales; una creciente ola de proteccionismo

internacional; el uso de medidas no transparentes de política comercial adoptadas por fuera de las normas del GATT de 1947;⁷ el no acatamiento de los informes sobre solución de diferencias; la notable fragmentación jurídica y el surgimiento de nuevos agentes económicos importantes como el Canadá, la Comunidad Europea y Japón (Herederero de Pablos, 2001).

Además del declive del sistema multilateral del GATT, en la década de los ochenta hubo una fuerte recesión económica, la cual tuvo gran impacto para las economías emergentes. Dicha situación se tradujo para la gran mayoría de países latinoamericanos –a excepción de Colombia– en la crisis de la deuda de los años ochenta, con determinantes impactos sociales y políticos (Martínez Cadavid, 2008).

La creación de la Organización Mundial del Comercio en 1994

En un contexto de recesión económica y con un fuerte escepticismo ante el sistema multilateral del GATT, inició la octava ronda de negociaciones, la Ronda Uruguay (1986-1994). Luego de ocho años de complejas negociaciones –llegó a ser la negociación más extensa de la historia del GATT de 1947–,⁸ esta ronda finalizó en Marrakech en 1994, y concluyó con el Acta

7 Es el caso de “(...) las restricciones cuantitativas, las denominadas medidas de *zona gris* (restricciones voluntarias a la exportación y los acuerdos de comercialización ordenada), la intensificación del proteccionismo agrícola –en especial los altos subsidios– [de las Comunidades Europeas, Estados Unidos, Japón y Canadá] (...) y la utilización de restricciones comerciales unilaterales como ejercicio del poder hegemónico para imponer mejores tratos a los temas nuevos del comercio mundial, o sea la inversión extranjera, la propiedad intelectual y los servicios” (Acuña Bolívar, 1994, p. 1).

8 Al respecto sostiene Herederero de Pablos: “Hasta el último momento, el tema agrícola supuso un freno al cierre de la Ronda, y fue la propia reforma de la Política Agrícola Común (PAC) la que, abandonando la insistencia europea en el mantenimiento de las subvenciones a la exportación, permitió el acercamiento suficiente para llegar a un acuerdo final” (2001, p. 16). Por su parte, la Ronda Doha (2001-2013) ha sido la más extensa de la historia GATT/OMC. De hecho, su prolongación se debió a varios bloqueos causados por la imposibilidad de lograr acuerdos comerciales, en los temas de agricultura, en especial, porque los países desarrollados se negaban a reducir los subsidios agrícolas, mientras que los países en desarrollo les exigían su eliminación (Tamames, 2012). No obstante, para los Gobiernos de los países en desarrollo (entre ellos Colombia) este acuerdo no logró las expectativas deseadas. Véase Portafolio.co (2013 c y 2013 d).

Final de Marrakech o Acuerdo de Marrakech, el cual fue suscrito por 117 países (de 123 partícipes) entre ellos Colombia.⁹ Resultado de este proceso se determinó la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a partir de enero de 1995, la cual sustituyó, modificó e integró las diferentes disposiciones existentes del sistema multilateral del GATT a la OMC en un paquete único.

Colombia, al ser un país en desarrollo, logró conservar, apoyándose en la parte IV del GATT de 1994, un trato especial y diferenciado y, mediante la cláusula de habilitación de 1979, mantener las preferencias comerciales en su favor al momento de negociar con otros países desarrollados. Tuvo mayores plazos para asumir las obligaciones resultantes de los acuerdos de agricultura, inversión extranjera, propiedad intelectual y valoración en aduana, entre otras disposiciones (Acuña Bolívar, 1994, p. 7). Además, antes de la entrada en vigor del TLC con Estados Unidos (15 de mayo de 2013), mantuvo los tratamientos especiales para las exportaciones colombianas dentro del ATPA¹⁰ y el ATPDEA;¹¹ y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) Andino de la Unión Europea, después denominado SGP plus (SGP+), el cual en la actualidad, con la entrada en vigencia del TLC con la Unión Europea (UE) (1 de agosto de 2013), se volvió permanente;¹² y el sistema global de preferencias comerciales entre los países en desarrollo (SGPC), el cual aún se mantiene vigente dentro de la OMC.¹³

Con relación a las medidas adoptadas por Colombia en la década de los noventa para implementar la apertura económica, a partir del acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias de la OMC, se determinó el compromiso de desmontar hasta diciembre del año 2006 el Plan

9 Colombia aprobó este acuerdo mediante la expedición de la Ley 170 de 1994, y fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-137 de 1995. Por tanto, Colombia es miembro oficial de la Organización Mundial del Comercio a partir del 30 de abril de 1995.

10 Por sus siglas en inglés: *Andean Trade Preferences Act*.

11 Por sus siglas en inglés: *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*.

12 Véase Mincit (2003).

13 Sin embargo, aunque las preferencias comerciales se encuentran hoy incorporadas en los TLC y son permanentes, ya no son unilaterales. Es decir, el Gobierno de Colombia debió otorgar a su vez preferencias comerciales a Estados Unidos y la Unión Europea como contrapartida, eliminando las preferencias comerciales que ostentaba anteriormente en su calidad de país en desarrollo dentro del ATPA, el ATPDEA, el SGP Andino y el SGP Plus.

Vallejo de bienes de capital y materias primas; el régimen de zonas francas para usuarios industriales; el certificado de reembolso tributario (CERT) y el mecanismo de compensación al transporte (MCT). Estos estímulos a la industria nacional se desmontaron por completo en el 2003 (Barbosa Mariño y Bernal Corredor, 2007, pp. 173-175), a excepción del Plan Vallejo, el cual se desmontó finalmente en el 2012, luego de una férrea oposición política.¹⁴

Al constituirse la OMC como una organización internacional, sus integrantes cambiaron el nombre de partes contratantes, propio de la naturaleza jurídica de un acuerdo, a miembros. A diciembre de 2018, la OMC cuenta con 164 miembros¹⁵ (de 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas –ONU–)¹⁶ y abarca en potencia la mayoría de los aspectos de regulación y política económica. La OMC, al igual que en el sistema GATT, se rige por el cumplimiento de cinco *principios* fundamentales: *no discriminación*,¹⁷ *comercio más libre*; *previsibilidad*; *competencia leal* y *promoción del desarrollo*, los cuales a su vez son los pilares fundamentales de dicha Organización en la promoción del libre mercado.

Además del acuerdo de creación de la OMC se pactaron rebajas arancelarias y cuatro anexos, tres de obligatorio cumplimiento, a saber: el anexo 1) los acuerdos multilaterales, los cuales están divididos en tres partes: 1a) acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías (que incluye el GATT de 1994); 1b) Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS),¹⁸ y 1c)

14 Véase Portafolio.co. (2012).

15 Véase Organización Mundial del Comercio (2018 b).

16 Véase Naciones Unidas (2018).

17 Este principio contiene dos subprincipios: el principio de trato nacional (TN) (art. III del GATT, art. XVII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), y art. IV del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC); y el principio de trato de nación más favorecida (NMF) (art. I GATT, art. II AGCS, art. IV del ADPIC). Este último principio significa el trato igualitario que debe otorgarse a la entrada, salida o tránsito de productos de un territorio aduanero determinado. La aplicación de este principio impide que una parte contratante obtenga de forma aislada, en vez de multilateral, un trato especial y diferenciado. No obstante, el Informe Sutherland-Bhagwati (2004, pp. 22-23) señala que la aplicación del *principio de no discriminación* comprendió numerosas excepciones legalmente aceptadas, entre ellas: los tratados de libre comercio (TLC), los acuerdos regionales, las preferencias unilaterales concedidas por los países desarrollados a favor de los países en desarrollo o en vía de desarrollo (PVD) y los países menos adelantados (PMA) y, las exenciones o *waivers*. Véase también Tamames (2012, p. 142).

18 En inglés: *General Agreement on Trade in Services* (GATS).

el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC);¹⁹ el anexo 2) Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD); el anexo 3) Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC),²⁰ y el anexo 4) Acuerdos Comerciales Plurilaterales –que son opcionales– (Castrillón Mora, 2001).

Existen dos grupos de instrumentos principales: el primero, lo constituye un conjunto de acuerdos multilaterales que desarrollan las reglas esenciales derivadas de los principios generales pactados entre los miembros; y el segundo grupo, lo conforma la adopción de compromisos específicos surgidos a partir de los resultados de las negociaciones comerciales destinadas a la creación de nuevos acuerdos comerciales (Díaz Mier, 2008). Si bien los miembros deciden de manera libre su grado de participación en el sistema mediante las rondas de negociación comercial, es claro que al participar en dichas rondas aceptan el conjunto de los acuerdos que se llegue a pactar (Seco Martínez, 2002). No obstante, las rondas de negociación comercial, que son los espacios de discusión y debate donde se adoptan los nuevos acuerdos comerciales, no están ajenas a las relaciones de poder debido al potencial económico de los acuerdos que puedan celebrarse.

La convergencia de nuevos miembros y el surgimiento de nuevos actores no gubernamentales y económicos importantes ha puesto de manifiesto la fuerte presión que ejercen los nuevos bloques comerciales como el G20+²¹ (o grupo de los veinte países en desarrollo) durante las Conferencias Ministeriales (CM)²² –en especial, durante la quinta CM de Cancún, celebrada

19 En inglés: *Trade Related Intellectual Property Rights* (TRIPS).

20 En inglés: *Trade Policy Review Mechanism* (TPRM).

21 Este grupo surgió en la quinta Conferencia Ministerial celebrada en Cancún, México. El grupo incluyó a países como China, Brasil y Sudáfrica, y presionó a Estados Unidos, la Unión Europea y Japón para que redujeran o eliminaran sus subsidios agrícolas. El tamaño del grupo ha variado. En la actualidad cuenta con veintitrés naciones en desarrollo. Por otra parte, el G20+ es un grupo diferente al G20, conformado por un grupo de países industrializados y emergentes.

22 La Conferencia Ministerial, que habitualmente se reúne cada dos años, es el órgano de adopción de decisiones más importante de la Organización. En ella están representados todos los miembros de la OMC y pueden adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los acuerdos comerciales multilaterales. Hasta el momento se han celebrado once CM: Singapur, 1996; Ginebra, 1998; Seattle, 1999; Doha, 2001; Cancún, 2003; Hong Kong, 2005; Ginebra 2009; Ginebra, 2011; Bali, 2013; Nairobi, 2015 y Buenos Aires, 2017. Véase Organización Mundial del Comercio (s.f. c).

en el año 2003— para que los países desarrollados remedien el daño causado a los países en desarrollo a causa de los altos subsidios en sus políticas agrícolas (Jackson, 2009, pp. 160-163).

A pesar de sus detractores—como Estados Unidos—, en la toma de decisiones al interior de la OMC existe un procedimiento relativamente genérico con una regla de consenso o de mayorías,²³ donde opera la regla *un miembro, un voto*.²⁴ Cualquier Estado que desee ser miembro de la OMC debe tener los votos favorables de dos terceras partes de los miembros de la Organización, para luego realizar un complejo proceso de negociaciones con cada uno de los miembros, para ajustar y adaptar su legislación y políticas económicas al conjunto de los acuerdos comerciales pactados.²⁵ Además, para ser miembro de la Organización no es condición necesaria que sean Estados-nación completamente soberanos, también lo pueden llegar a ser territorios aduaneros que posean “plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores” (art. XII)²⁶ y otros asuntos señalados en el acuerdo de la Ronda Uruguay (Jackson, 2009, p. 170).

Las diferencias más relevantes de la OMC frente al GATT son: la imposibilidad de realizar reservas frente al acuerdo para evitar la fragmentación jurídica; y el nuevo entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige el ESD. En este sentido, la cláusula de conformidad con la legislación nacional (art. XVI) reemplazó la denominada *cláusula del abuelo*. Esta impide a sus miembros alegar que las normas de la Organización violan alguna norma interna para incumplir los compromisos adoptados (Castrillón Mora, 2001). En relación con el ESD, este lo administra el Consejo General, en calidad de Órgano de Solución de

23 Sobre este punto considera Jackson que “el consenso no es precisamente lo mismo que la unanimidad, debido a que una posición de abstención no es una posición negativa, y a que la abstención de una reunión o de un procedimiento de voto particular tampoco es negativa” (2009, p. 174).

24 Al respecto, el sistema de votación de la UE ha sido polémico: “en el [sistema] GATT, la CE no era reconocida como una Parte Contratante, sin embargo, actuó como tal en virtud de la práctica. En la OMC, la CE (hoy Unión Europea) es reconocida explícitamente como un miembro (art. XI, Textos RU) pero para los procesos de voto, el grupo de la [UE] deberá tener un número de votos igual o no mayor al número de Estados Miembros de la [UE] (art. XI)” (Jackson, 2009, pp. 174-175). Lo anterior, deriva del principio del derecho internacional general de la igualdad de los Estados nación.

25 Organización Mundial del Comercio (s.f. d).

26 De esta forma, Hong Kong, el Taipéi Chino (Taiwán), la región administrativa especial de Macao, China, y la Unión Europea (una organización internacional) son miembros de la OMC.

Diferencias (OSD), con la facultad de dirimir las controversias surgidas entre los miembros.²⁷ De esta forma, se creó un procedimiento de solución de diferencias unificado para casi todos los textos resultantes de la Ronda Uruguay.

Esta transformación obedeció principalmente a las controversias generadas por el denominado “GATT a la carta” y la decadencia del sistema multilateral del GATT de 1947, en especial, la falta de credibilidad en el procedimiento de solución de diferencias. Por consiguiente, en el diseño institucional de la OMC se buscó mejorar de manera notable los procedimientos de solución de diferencias para que aseguraran una mayor credibilidad al sistema de comercio multilateral.

Adicionalmente, en la OMC se añadió un elemento completamente novedoso: el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPCC), facultado para vigilar y monitorear las políticas y prácticas comerciales de cada uno de sus miembros para que sean acordes con las disposiciones de los acuerdos ratificados.

Como lo veremos a continuación, el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD), de la OMC, mejoró de manera notable los procedimientos de solución de diferencias existentes en el GATT de 1947.

Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio

El Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) de la OMC estableció un procedimiento de solución de diferencias (SD) unificado para todos los Estados o territorios aduaneros miembros; clarificó que todas las secciones del texto jurídico de la Ronda Uruguay sean relevantes para los diferentes casos; reafirmó el derecho que tiene un Gobierno reclamante a solicitar un *grupo especial* (también denominados paneles) y que este no pueda ser bloqueado por otros miembros; estableció la regla de *consenso negativo* para la adopción del informe de un grupo especial; e instituyó un nuevo procedimiento de apelación (Jackson, 2009, p. 217).

En el mismo sentido del GATT, aunque de una forma más precisa, los miembros de la OMC han convenido que puede surgir una diferencia cuan-

27 Si bien el Consejo General lo conforman todos los miembros de la Organización, señala Bradly J. Condon “no todos los Miembros mandan delegados a todas las reuniones del OSD” (2007, p. 97).

do algún Estado o territorio aduanero: 1) ha incumplido las obligaciones contraídas con los otro(s) miembro(s) o ha adoptado una regulación comercial que es contraria a los principios que rigen la Organización (reclamaciones por infracción); 2) ha adoptado una medida que si bien no es contraria al acuerdo, genera una anulación o menoscabo o la pérdida de una ventaja a otro miembro (reclamaciones sin infracción); y 3) ha adoptado medidas por situaciones excepcionales como dificultades macroeconómicas, alto desempleo, depresión económica o déficit en la balanza de pagos (reclamaciones por situación).²⁸ En este sentido, cualquier miembro puede iniciar un procedimiento de SD cuando considera que existe una violación o vulneración de una obligación contraída en el marco de la Organización, o una anulación o menoscabo de sus ventajas comerciales (Vásquez Arango, 2010, p. 68 y ss). Si bien la capacidad de presentar quejas ante la OMC pertenece exclusivamente a sus miembros, el procedimiento recibe insumos de diversos actores y organizaciones no gubernamentales (ONG)²⁹ los cuales canalizan las demandas de una variedad de grupos a través de las quejas de un miembro a otro (Correa Crespo, 2003, p. 30).

El ESD de la OMC, correspondiente al anexo 2 del tratado constitutivo de la OMC, impone a sus miembros la obligación general de solucionar sus diferencias recurriendo exclusivamente a las normas y procedimientos del ESD y no a medidas unilaterales (Condon, 2007, p. 86). Al respecto, dicha exigencia promueve la seguridad y previsibilidad del procedimiento de SD, tal y como lo señala el ESD,³⁰ lo cual beneficia a todos los que acuden al sistema, incluyendo comerciantes y entidades no gubernamentales. Por esta razón, –argumenta John Jackson– la competencia obligatoria del ESD³¹ maximiza una *orientación basada en reglas* en detrimento de una *orientación basada en el poder* (prevaliente durante la vigencia de GATT de 1947) (2009, pp. 141-145).

El ESD regula el procedimiento que debe regir la SD de la OMC. Este proceso consta básicamente de cuatro etapas principales (consultas, fase ante el grupo especial, apelación [algunas veces], e implementación), y el Conse-

28 Estas dos últimas, las reclamaciones sin infracción y las reclamaciones por situación son menos frecuentes, pero se encuentran reguladas en el párrafo 1b) y c) del art. XXIII del GATT de 1994, al igual que en el art. 26 del ESD.

29 Sobre este punto, el papel que han desempeñado los diversos actores (como las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro y las ONG con ánimo de lucro y corporaciones) lo analiza Jackson (2009, pp. 58-63).

30 Art. 3.2, ESD (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

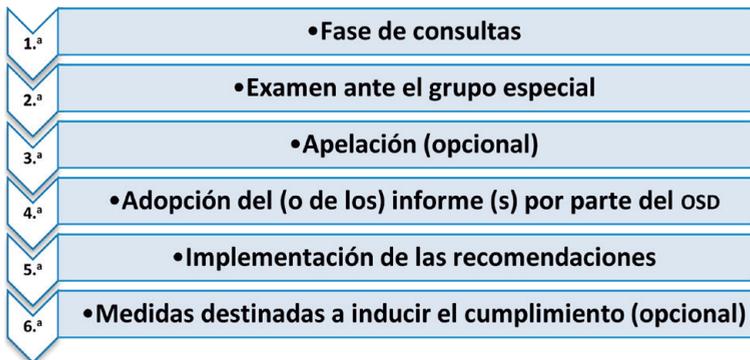
31 Art. 23.1, ESD (Organización Mundial del Comercio, s.f. n). Véase también: (Condon, 2007, p. 86).

jo General, reunido en facultad de OSD, tiene la responsabilidad general de supervisar dicho proceso.

El Consejo General está integrado por todos los miembros de la Organización y es el máximo órgano entre las Conferencias Ministeriales (CM) bianuales. El OSD está facultado para establecer los grupos especiales, adoptar los informes (de los grupos especiales o del Órgano de Apelación), vigilar la aplicación de los informes y recomendaciones, y autorizar la suspensión de concesiones y otras obligaciones (Condon, 2007, p. 96). Con respecto a este procedimiento, el profesor John Jackson, uno de los académicos que más ha estudiado la OMC, señala:

En primer lugar, las partes deben tratar de resolver sus diferencias a través de consultas. En segundo lugar, si esto falla, la parte reclamante puede exigir que se constituya un grupo especial de expertos independientes encargado de decidir sobre la disputa. En tercer lugar, introducida de manera novedosa en el ESD, se prevé la posibilidad de que cualquiera de las partes en la controversia apele ante el Órgano de Apelación. Por último, si la parte reclamante tiene éxito, se encomienda al OSD la labor de monitorear la implementación de sus recomendaciones (...). Y de no llegarse a cumplir los informes, surge la posibilidad de una compensación negociada o de que se autorice el retiro de concesiones. (...) [Además,] el ESD también prevé la mediación voluntaria en cualquier momento y un procedimiento alternativo de arbitraje [...] (2009, p. 226).

Figura 2.1. Procedimiento de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio



Fuente: elaboración propia con base en datos tomados de la OMC³²

32 Organización Mundial del Comercio (s.f. e).

La figura 2.1. muestra el procedimiento de Solución de Diferencias (SD) de la OMC. A continuación se explican cada una de sus fases o etapas y los efectos que tienen para sus miembros.

1.^a Fase. Fase de consultas:³³ en esta etapa, la(s) parte(s) solicitante(s)³⁴ tiene(n) la obligación de notificar la solicitud de consultas al Consejo General de la OMC, reunido en facultad de OSD, a los consejos y comités correspondientes indicando por escrito: (1) las razones en que se base, (2) las medidas en litigio y (3) los fundamentos jurídicos de la reclamación. El miembro al que se haya dirigido dicha solicitud tiene la obligación de responder a esta, y de entablar consultas de buena fe con miras a llegar a una solución mutuamente satisfactoria. Si las consultas no permiten resolver la diferencia, la parte reclamante podrá solicitar la conformación de un grupo especial (Condon, 2007, p. 93).³⁵ La falta de consultas previas no puede impedir la facultad de solicitar un grupo especial para examinar un asunto determinado (Condon, 2007, p. 101). Además, los miembros que no sean partes en la diferencia tienen la posibilidad, con previa notificación al OSD, de participar en calidad de terceros;³⁶ estos, por lo general, son miembros de la Organización que tienen un interés comercial en dicha diferencia.³⁷

2.^a Fase. Examen ante el grupo especial:³⁸ el ESD expone con claridad el derecho de un reclamante a solicitar un grupo especial. A diferencia del sistema GATT, este derecho no puede ser bloqueado. Se exige al OSD que constituya un grupo especial a menos que haya un consenso de no crearlo. Los requerimientos en esta etapa son: 1) la solicitud debe ser formulada por escrito; 2) en esta se indica si se han celebrado consultas; 3) se identifican las medidas concretas en litigio; y 4) se hace una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, suficiente para presentar el problema con claridad.

33 Art. 4, ESD (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

34 El ESD dispone que múltiples miembros pueden acudir al procedimiento de SD, lo cual se denomina según el art. 9 del ESD: "pluralidad de partes reclamantes".

35 Adicionalmente, en cualquier etapa del procedimiento de solución de diferencias (SD) las partes en la diferencia pueden solicitar al director general de la OMC sus buenos oficios, o los medios diplomáticos de conciliación o mediación.

36 Arts 4.11; 10; y 17.4, ESD (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

37 En la fase ante el grupo especial los derechos de los terceros indican que los grupos especiales deben tener en cuenta sus comunicaciones escritas y pueden recibir información sobre la diferencia (Condon, 2007, pp. 122-123).

38 Art. 6, ESD (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

Los grupos especiales se conforman por tres a cinco expertos en comercio de diferentes países, propuestos por la secretaría de la Organización.³⁹ Estos trabajan a título personal, y el ESD exige que ningún Gobierno dé instrucciones a los panelistas ni busque influenciarlos (Jackson, 2009, p. 228). El ESD determina, a su vez, que los panelistas no deben ser nacionales de las partes o terceras partes en disputa, a menos que sea acordado por las partes en la diferencia; y en los casos en los cuales se vea implicado un país en desarrollo o menos adelantado, estos tienen el derecho a solicitar que al menos un panelista sea procedente de un país de esta categoría (Correa Crespo, 2003, pp. 28-30).

El grupo especial delibera de forma confidencial, prepara un informe provisional y lo da a conocer a las partes en disputa para que estos puedan corregir posibles errores contenidos en el informe o logren llegar a un arreglo mutuamente convenido. Con posterioridad, —a diferencia del sistema GATT— en el procedimiento de SD de la OMC, para adoptar una decisión resultado de una controversia comercial, el informe final de los grupos especiales puede adoptarse a menos que se presente un *consenso negativo*, esto es, consenso en contra de su adopción. De lo contrario, el OSD adopta el informe del grupo especial o del Órgano de Apelación con las respectivas recomendaciones para que el miembro infractor cambie su política comercial y su legislación se encuentre acorde con las disposiciones de la Organización.

Esta transformación (de *consenso* —existente en el GATT de 1947— a uno de *consenso negativo*) sin duda constituyó un gran avance, porque impide que los miembros infractores bloqueen en cualquier momento la adopción del informe final de los grupos especiales. Con respecto al procedimiento de SD de la OMC, Ana María Correa Crespo señala:

(...) a diferencia del [procedimiento] anterior, que no era obligatorio, y que podía ser vetado en cualquier instancia y por cualquiera de sus miembros, el [procedimiento] instaurado por la OMC impide que las de-

39 Los cuales pueden ser: funcionarios gubernamentales presentes o pasados, antiguos funcionarios de la secretaría del GATT y académicos expertos en comercio, economistas o abogados comercialistas (Jackson, 2009, p. 228). Las listas de donde se eligen los integrantes de los grupos especiales se elaboran teniendo en cuenta propuestas de los Gobiernos de los miembros de la OMC, entre otras modalidades. Esto se regula en el art. 8 del ESD.

cisiones de los grupos especiales establecidos por la Organización puedan ser víctimas del veto unilateral de cualquier país (2004, p. 173).

Por consiguiente y como garantía frente a la adopción casi automática de los informes de los *grupos especiales*, se determinó la relevancia del procedimiento de apelación, el cual también es vinculante para las partes en disputa.

3.ª Fase. Apelación (opcional):⁴⁰ la fase de apelación del ESD de la OMC es un elemento completamente novedoso. El procedimiento de apelación contempla que una vez una de las partes en la controversia (reclamante o demandado) apele, el informe final del grupo especial sea enviado al Órgano de Apelación. El objeto de la apelación ha de ser solo *cuestiones de derecho* e interpretaciones jurídicas que hayan sido tratadas en el informe del grupo especial.⁴¹ De esta forma, los informes del Órgano de Apelación tan solo pueden confirmar, modificar o revocar⁴² las constataciones jurídicas de los grupos especiales (Zapatero, 2003, p. 53). Ante lo cual, en algunos casos el Órgano de Apelación ha debido completar el análisis de los grupos especiales o en otros, haya advertido su falta de competencia para hacerlo.⁴³

Además de hacer las recomendaciones a los miembros infractores, el grupo especial y el Órgano de Apelación pueden sugerir la forma en que este podría aplicarlas.⁴⁴ No obstante, estas recomendaciones no pueden entrañar el aumento o reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados.⁴⁵

4.ª Fase. Adopción del informe por parte del OSD: una vez el informe final de SD (del Órgano de Apelación o del grupo especial) se completa, se envía

40 Art. 17, ESD (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

41 Art. 17.6, ESD (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

42 Art. 17.13, ESD (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

43 Como ejemplo donde se completa el análisis el profesor Jackson menciona: Estados Unidos – pautas para la gasolina reformulada y convencional, WTO Doc. WT/DS2/R, adoptado el 29 de enero de 1996; igualmente, como ejemplo de inhabilidad por falta de hallazgos fácticos por parte del grupo especial, caso Amianto (2009, p. 233).

44 Art. 19, ESD (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

45 Art. 16, ESD (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

al OSD, y se adopta automáticamente a menos que se presente un consenso negativo. Estos informes generan un efecto de precedente bastante fuerte, pero no constituyen *stare decisis*, ni son tan poderosos como para exigir a los grupos especiales o al Órgano de Apelación que consideren que los nuevos casos deban adecuarse a los anteriores (Jackson, 2009, pp. 254-260).

Una vez terminada esta etapa, el miembro infractor tiene el deber de informar al OSD acerca de su propósito de implementar las recomendaciones contenidas en el informe final del OSD. En caso de no ser posible cumplir las recomendaciones en forma inmediata, este dispondrá de un plazo prudencial para realizarlo, mutuamente acordado con la parte reclamante;⁴⁶ pero si no es posible determinarlo de esta forma, los miembros reclamantes pueden solicitar un arbitraje al OSD para que determine el período de tiempo razonable (por lo general de quince meses) dentro del cual deben adoptarse las recomendaciones (Jackson, 2009, p. 235).

5.^a Etapa. Medidas destinadas a inducir el cumplimiento:⁴⁷ el OSD puede someter a vigilancia el cumplimiento de las recomendaciones del informe final de SD (de un grupo especial o del Órgano de Apelación) adoptado, siempre y cuando, el miembro afectado informe por escrito al OSD sobre el incumplimiento de las recomendaciones del informe final en la reunión que celebre el OSD, por lo menos seis meses después de la fecha en que se haya establecido el período prudencial.⁴⁸ Es decir, el OSD vigila el cumplimiento de las recomendaciones finales adoptadas, *siempre y cuando* sean los mismos miembros afectados quienes acudan al OSD para informar sobre su incumplimiento. Ante lo cual, el miembro infractor debe comunicar al OSD los pasos que ha realizado para implementar las recomendaciones adoptadas, lo que en últimas implica suprimir o modificar las medidas que sean incompatibles con los acuerdos de la OMC, para que sus normas se encuentren conformes con las disposiciones del acuerdo abarcado (Condon, 2007, pp. 97, 101).

46 Arts 21.1 y 21.3, ESD (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

47 Art. 21.5, ESD (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

48 Art. 21.6, ESD. Este artículo determina a su vez que dicho informe escrito, en caso de ser presentado debe ser enviado por lo menos diez días antes y puede incluirse en el orden del día, a menos que el OSD haya decidido otra cosa (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

Por último, cuando un miembro infractor no ha cumplido las recomendaciones de los informes finales de SD adoptados por el OSD, el miembro afectado puede solicitar medidas excepcionales, con previa autorización del OSD, para establecer una compensación mutuamente acordada o la suspensión de concesiones u otras obligaciones.⁴⁹ Sin embargo, dichas medidas han de ser consistentes con los acuerdos pactados y deben ser temporales, orientadas exclusivamente a lograr el efectivo cumplimiento de las recomendaciones, a menos que se haya logrado una “solución mutuamente satisfactoria” (Condon, 2007, pp. 169-170). Ante esto, la compensación es voluntaria y, en caso de ser autorizada por el OSD, ha de ser compatible con los acuerdos pactados y, por otra parte; la suspensión de concesiones u otras obligaciones (contramedidas o represalias), con previa autorización del OSD, debe orientarse exclusivamente a inducir al cumplimiento al miembro infractor (Condon, 2007, pp. 170-171).

En síntesis, el procedimiento de SD de la OMC ofrece a sus miembros certidumbre y previsibilidad para que las actividades comerciales de sus nacionales sean defendidas por un sistema multilateral de comercio con reglas claras, que en la práctica ha resultado idóneo contra las medidas discriminatorias unilaterales que afecten los intereses comerciales de los demás miembros. Al ser un sistema jurídico al cual pueden acudir todos los miembros sin distinción de sus características comerciales, y el cual no puede bloquearse, exalta el principio general del derecho internacional (DI) de la igualdad jurídica de los Estados. En fin, al ser la OMC una organización intergubernamental creada y dirigida efectivamente por los (Estados) miembros, el OSD exige que sean los mismos miembros afectados quienes supervisen e informen al OSD el “pronto cumplimiento de las recomendaciones” del informe final adoptado por el OSD.⁵⁰

Colombia ante el Sistema de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio

El Estado colombiano, al ser un miembro de la OMC desde 1995, ha tenido que acudir al procedimiento SD de la Organización de diferentes formas: como reclamante, como demandado y como tercero. A diciembre de 2018 Colombia ha participado ante el OSD como reclamante en cinco casos;

49 Art. 22, ESD (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

50 Art. 21.1, ESD, (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

como demandado en otros cinco casos, y ha intervenido como tercero en cincuenta y ocho casos; es decir, hasta la fecha, Colombia ha participado en procedimientos de SD de la OMC en un total de sesenta y ocho ocasiones (véase tabla 2.2.) . Véase también figura 2.2.

Figura 2.2. Mapa de las diferencias comerciales en las cuales ha participado el Gobierno colombiano en la OMC.



Fuente: OMC⁵¹

Ahora bien, como objeto del presente análisis –la soberanía de Colombia en el marco de la OMC– se toman en cuenta los cinco casos donde Colombia ha participado como demandado, para determinar si el OSD ha logrado que el Gobierno de Colombia realice cambios en sus prácticas comerciales, bien sea mediante la supresión o modificación de alguna medida considerada incompatible con los acuerdos de la Organización, o mediante la modificación de una medida compatible pero que anula las ventajas comerciales de otro(s) miembro(s).⁵² Con ello, se pretende demostrar qué tipo de influencia ejerce el sistema intergubernamental de la OMC sobre las estructuras de autoridad de sus miembros, en especial cuando el OSD adop-

51 Organización Mundial del Comercio (s.f. f).

52 Estas se conocen como medidas de no violación o de “anulación o menoscabo” y se producen cuando hay una medida o práctica comercial de algún miembro que está aumentando o reduciendo “los derechos y obligaciones” de los demás miembros (Jackson, 2009, p. 284).

ta un informe final (ya sea de los grupos especiales o del Órgano de Apelación) resultado de una controversia comercial. De esta forma, a modo de síntesis, se exponen los elementos más importantes de dichas diferencias.

Tabla 2.2. Colombia en los procedimientos de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio

<i>Como reclamante – cinco diferencias</i>	
DS78	Estados Unidos – Salvaguardia contra las importaciones de escobas de sorgo.
DS188	Nicaragua – Medidas que afectan a las importaciones procedentes de Honduras y de Colombia.
DS228	Chile – Medidas de salvaguardia aplicadas al azúcar.
DS230	Chile – Medidas de salvaguardia y modificación de las listas en lo que respecta al azúcar.
DS361	Comunidades Europeas – Régimen para la importación de bananos.
<i>Como demandado – cinco diferencias</i>	
DS181	Colombia – Medidas de salvaguardia aplicada a las importaciones de filamentos lisos de poliéster procedentes de Tailandia. (Reclamante: Tailandia).
DS348	Colombia – Medidas aduaneras sobre la importación de determinadas mercancías procedentes de Panamá. (Reclamante: Panamá).
DS366	Colombia – Precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada. (Reclamante: Panamá).
DS461	Colombia – Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado. (Reclamante: Panamá).
DS502	Colombia – Medidas relativas a los aguardientes importados. (Reclamante: Unión Europea).
<i>Como tercero – cincuenta y ocho casos</i>	
DS27, DS58, DS114, DS152, DS174, DS207, DS231, DS237, DS246, DS265, DS266, DS283, DS290, DS291, DS292, DS293, DS358, DS359, DS369, DS384, DS386, DS394, DS395, DS397, DS398, DS400, DS401, DS403, DS405, DS406, DS415, DS416, DS417, DS418, DS423, DS430, DS431, DS432, DS433, DS440, DS457, DS472, DS473, DS476, DS485, DS489, DS493, DS497, DS509, DS511, DS516, DS544, DS548, DS550, DS551, DS552, DS554, DS564.	

Fuente: elaboración propia con base en datos tomados de la OMC⁵³

53 Supra.

Diferencia DS181: Colombia – Medida de salvaguardia aplicada a las importaciones de filamentos lisos de poliéster procedentes de Tailandia

Esta diferencia surgió a partir de una medida temporal de salvaguardia que aplicó el Gobierno de Colombia, desde el 26 de octubre de 1998, a las importaciones de filamentos lisos de poliéster procedentes de Corea y Tailandia, al considerar que dichas importaciones causaban un grave perjuicio a la producción nacional. El extinto Órgano de Supervisión de los Textiles (OST) fue notificado del asunto y recomendó a Colombia revocar dichas medidas. Como no se logró conciliar la diferencia en la etapa diplomática de consultas, el 7 de septiembre de 1999, Tailandia solicitó el establecimiento de un grupo especial. Ante ello, Colombia notificó a Tailandia que la medida de salvaguardia había expirado el 25 de octubre de 1999, y agregó que dicha medida no se prorrogaría más. En consecuencia, Tailandia debió retirar la solicitud de establecimiento de un grupo especial y la diferencia finalizó (Vásquez Arango, 2010, p. 270 y ss).⁵⁴

Una conclusión valiosa sobre esta diferencia la señala la profesora Carolina Vásquez:

(...) a pesar de que Colombia desconoció las recomendaciones del OST, se benefició del hecho de que Tailandia no recurriera al [OSD] con prontitud (...). [Además,] esta controversia puso de manifiesto algunas debilidades del extinto Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido para inducir a los Miembros al cumplimiento inmediato de las recomendaciones formuladas por el [OST]. (2010, pp. 276, 277).

Diferencia DS348: Colombia – Medidas aduaneras sobre la importación de determinadas mercancías procedentes de Panamá

El 29 de junio del año 2005, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (Dian) dictó la primera de varias resoluciones mediante las que se establecía el precio franco a bordo (FOB) indicativo para productos de calzado, textiles y confecciones procedentes de Panamá o China en tránsito por Panamá. Adicionalmente, el 12 de julio del mismo

54 Organización Mundial del Comercio (s.f. g).

año introdujo una medida en la que se exigía que los textiles, confecciones y calzado procedentes de Panamá o en tránsito desde China entraran exclusivamente por dos, de los once, puertos de entrada: las jurisdicciones de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá y Local de Aduanas de Barranquilla, aduciendo el aumento de la entrada ilegal de mercancías procedentes de la Zona Libre de Colón, en Panamá, con el fin de reforzar y mejorar los controles aduaneros de los sectores productivos en cuestión (Estrada Sierra y Arango Gutiérrez, 2011, p. 55).

El 20 de julio de 2006 Panamá solicitó la celebración de consultas por estas medidas al considerarlas contrarias a las obligaciones contraídas por Colombia en la OMC.⁵⁵ Al finalizar las consultas ambos países llegaron a un acuerdo por medio del cual Colombia derogaba las medidas tomadas a partir del 1 de noviembre de 2006 y se comprometían a celebrar un acuerdo de cooperación aduanera,⁵⁶ convinieron la cooperación en la lucha contra el contrabando y la defraudación aduanera, el cual entró en vigor en noviembre del mismo año. Por último, Panamá informó al OSD, el 1 de diciembre de 2006, sobre la solución acordada de común acuerdo entre Colombia y Panamá, y con esto se dio por terminada la diferencia en la OMC.⁵⁷ (Vásquez Arango, 2010, p. 280).

Sin embargo, como veremos a continuación, Colombia adoptó nuevamente medidas similares a las descritas en esta diferencia, al considerar que Panamá había incumplido el convenio aduanero suscrito en noviembre de 2006.

55 “En el año 2006, Colombia recibió importaciones de Panamá por US \$416.000.000 de dólares, de los cuales el 30 %, aproximadamente, ingresó al país mediante la modalidad de contrabando, lo que equivale a US \$124.800.000 millones”. El tiempo.com (2006).

56 El nombre oficial del acuerdo es “Protocolo de Procedimiento de Cooperación e Intercambio de Información Aduanera entre las Autoridades Aduaneras de la República de Panamá y la República de Colombia” (Protocolo de Cooperación Aduanera). Sobre este acuerdo Ana María Estrada y María Camila Arango G. señalan: “(...) por medio del Acuerdo, las partes acordaron iniciar un programa de cooperación y asistencia mutua con el objetivo de la investigación y prevención de las infracciones aduaneras en ambos países, como también realizar reuniones periódicas para evaluar la eficacia del Protocolo de Cooperación Aduanera” (2011, p. 56).

57 Organización Mundial del Comercio (s.f. h).

Diferencia DS366: Colombia – Precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada

Alrededor de ocho meses después de haber sido notificado el OSD de la solución mutuamente convenida a la diferencia DS348, el 26 de junio de 2007 Colombia volvió a promulgar medidas aduaneras de naturaleza similar, aduciendo que estas eran necesarias para disminuir el contrabando técnico⁵⁸ proveniente de las mercancías del Taipéi Chino (Taiwán), China e Indonesia, al considerar la falta de control aduanero sobre la Zona Libre de Colón, en Panamá. Los hechos anteriores llevaron a que Panamá solicitara, el 12 de julio de 2007, la celebración de consultas con Colombia. Sin embargo, las consultas no condujeron de nuevo a un acuerdo amistoso y por consiguiente Panamá, al considerar que se estaban restringiendo las exportaciones,⁵⁹ solicitó el establecimiento de un grupo especial, el cual fue conformado el 8 de febrero de 2008.

Luego de analizar los hechos, el 27 de abril de 2009, el grupo especial distribuyó a las partes y terceros⁶⁰ el informe final, en el cual determinó:

(...) que Colombia no había demostrado que la medida de limitación de los puertos de entrada fuera necesaria para la observancia de las leyes y reglamentos aduaneros de Colombia ;(...) [y entre otras cosas] que los precios indicativos y su uso para llevar a cabo la valoración en aduana de mercancías era incompatible (...) (Vásquez Arango, 2010, p. 298).

Por tal razón, se concluyó que Colombia había actuado de manera incompatible con las disposiciones del *Acuerdo sobre Valoración en Aduana* y el *GATT de 1994*, al anular o menoscabar las ventajas comerciales de Panamá, y recomendó a Colombia que pusiera sus medidas en conformidad con las

58 Al respecto Blanco Cruz señala: “(...) los productos provenientes de la Zona Libre de Colón, Panamá, presentan problemas de subfacturación que pueden indicar lavado de activos y violación a la propiedad industrial. Esto es contrabando técnico (2007, p. 129).

59 Véase LaPrensa.com (2007).

60 Los países que reservaron su derecho para participar en esta diferencia como terceros ante el grupo especial fueron: China, Ecuador, las Comunidades Europeas, Guatemala, Honduras, India, Taipéi Chino (Taiwán) y Estados Unidos. Ante lo cual, manifiesta Vásquez Arango: “Debe tenerse en cuenta que en la Zona Libre de Colón no hay producción del calzado y textiles, y por tanto las mercancías afectadas por las medidas colombianas tenían origen principalmente en China y otros países asiáticos (...)” (2010, p. 285).

obligaciones contraídas en la OMC. Por último, al no haber consenso negativo para el rechazo del informe, el OSD adoptó el informe final del grupo especial el 20 de mayo de 2009.

Como consecuencia del informe adoptado por el OSD, el 19 de junio de 2009, el Gobierno de Colombia informó al OSD su propósito de cumplir las recomendaciones hechas por el grupo especial dentro de un plazo prudencial, establecido por arbitraje, de ocho meses y quince días, es decir, alrededor del 4 de febrero de 2010. A su vez, en diciembre del mismo año, el Gobierno de Colombia anunció a la opinión pública el inicio de una serie de negociaciones comerciales con miras a la suscripción de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Panamá.⁶¹

En relación con esta diferencia vale la pena subrayar, como lo resalta la profesora Carolina Vásquez (2010, p. 292), citando a Claudia Orozco (2009), ante futuras controversias por causas similares: “Colombia pudo haber utilizado otras herramientas, compatibles con las normas de la OMC, tales como las salvaguardias, o los derechos compensatorios (probando la existencia de dumping), para proteger las industrias de los textiles, el calzado y las confecciones”. Además,

(...) existe evidencia de que las medidas de defensa comercial, tales como las salvaguardias y los derechos antidumping, utilizadas cada vez con mayor frecuencia por los países en vía de desarrollo, no siempre llegan a ser sometidas a revisión ante el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, incluso en caso de no ser compatibles con las reglas de la OMC. (Bown, C. P. y Hoekman, B. M., 2007), según los cita Vásquez Arango, 2010, p. 292).

El 9 de abril de 2010, el Gobierno de Colombia emitió un comunicado ante el OSD de la OMC, en el cual informó el cumplimiento de las recomendaciones del OSD con respecto a la diferencia DS366 dentro del plazo prudencial otorgado a Colombia. Ahora bien, aclaremos que las dos medidas por las cuales surgió la diferencia fueron:

(...) primero, el uso de precios indicativos establecido en el Estatuto Aduanero de Colombia (inciso e) del párrafo 5 del artículo 128) y la principal norma de aplicación de Colombia, el párrafo 7 del artículo 172 de la Resolución 4240, así como varias resoluciones específicas por

61 Véase Portafolio.co. (2009 a).

las que se adoptan precios indicativos para determinadas mercancías; y (...) la medida relativa a los puertos de entrada prevista en la Resolución 7373, modificada por la Resolución 7376 (...).⁶²

Con respecto al primer punto, Colombia informó al OSD de la OMC que en efecto puso fin al uso de precios indicativos; introdujo un sistema de control aduanero y valoración en aduana, basado en la evaluación y gestión del riesgo, y estableció una distinción clara entre el pago de garantías y el pago de derechos. Para tal efecto, el 21 de enero del año 2010, el Gobierno de Colombia dictó el Decreto 111 de 2010, modificando el Decreto 2685 de 1999. Además, la Dian dictó las resoluciones N.ºs 733 y 1173 modificando las resoluciones N.ºs 4240 de 2000 y 870 de 2010.

Con relación al segundo punto, el Gobierno de Colombia informó haber suprimido por completo la medida relativa a los puertos de entrada. Para ello, el 11 de diciembre de 2009, las autoridades aduaneras emitieron la Resolución N.º 013518, derogando las medidas que habían limitado la entrada de productos procedentes de Panamá solo a dos puertos (Bogotá y Barranquilla). Además, puso fin a la obligación de presentar una “declaración de importación anticipada” impuesta a las exportaciones procedentes de Panamá. Por último, el Gobierno de Colombia declaró estar en plena conformidad con las obligaciones que le corresponden en el marco de la OMC.⁶³

Sin embargo, como se analiza a continuación, el problema persistió porque el Gobierno de Panamá solicitó de nuevo la celebración de consultas con el Gobierno de Colombia por unas medidas que consideró incompatibles con la OMC.

Diferencia DS461: Colombia - Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado

El 18 de junio de 2013, el Gobierno de Panamá solicitó la celebración de consultas con el Gobierno de Colombia con respecto a un arancel compuesto aplicado por Colombia que afectaba la importación de productos textiles, prendas de vestir y calzado procedentes de Panamá. En la etapa

62 Colombia – Precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada. Informe de situación presentado por Colombia. Organización Mundial del Comercio (2010, p.1).

63 Organización Mundial del Comercio (2010, pp.1-2).

diplomática de consultas ambos países no lograron un acuerdo mutuamente satisfactorio y la diferencia continuó. Pese a la suscripción de un TLC entre ambos países, como forma de lograr mayor cooperación aduanera y asistencia mutua,⁶⁴ la diferencia se prolongó.⁶⁵

En la reunión celebrada el 25 de septiembre de 2013 el OSD estableció, a solicitud del Gobierno de Panamá, un grupo especial encargado de resolver esta diferencia comercial. China, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, Honduras y la Unión Europea se reservaron sus derechos a participar en calidad de terceros ante el grupo especial.⁶⁶

Ante el desacuerdo entre Panamá y Colombia en relación con los integrantes del grupo especial propuestos por la secretaría, el 20 de diciembre de 2013 Panamá solicitó que la composición del grupo especial la determinara el director general y este procedió a conformarlo el 15 de enero de 2014.⁶⁷ El 4 de noviembre de 2014, el presidente del grupo especial informó al OSD que el inicio de las actuaciones del grupo especial había sido aplazado debido a la falta de disponibilidad de los abogados experimentados en la secretaría y, por ello, el grupo especial esperaba dar traslado de su informe definitivo a las partes aproximadamente en agosto de 2015.⁶⁸ Por último, el informe del grupo especial se distribuyó a los miembros el 27 de noviembre de 2015.

El Grupo Especial constató que el arancel compuesto da lugar a derechos que exceden de los tipos consolidados fijados en la Lista de concesiones de Colombia en determinadas circunstancias y, por consiguiente, es incompatible con la primera frase del apartado b) del párrafo 1 del artículo II del GATT de 1994. Asimismo, se constató que el arancel compuesto es incompatible con el apartado a) del párrafo 1 del artículo II del GATT de 1994, ya que otorga un trato menos favorable que el previsto en la Lista de concesiones de Colombia.

64 Véase Portafolio.co. (2013).

65 En enero del año 2015, la ratificación del TLC quedó paralizada por el Gobierno panameño luego que este determinara que las condiciones impuestas por el Gobierno colombiano no le eran favorables en este acuerdo. Véase LaPrensa.com. (2015).

66 Organización Mundial de Comercio (2014 a).

67 Véase Organización Mundial de Comercio (2014 a).

68 Véase Organización Mundial de Comercio (2014 b).

(...) Por último, el Grupo Especial constató que, a la luz de las diferentes excepciones a su aplicación, el arancel compuesto no se aplica de manera compatible con la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994.⁶⁹

Sin embargo, el 22 de enero de 2016, la delegación de Colombia ante la OMC solicitó al Órgano de Apelación la revisión del informe del grupo especial apelando algunos errores de derecho y de interpretación jurídica cometidos por el grupo especial en su informe.⁷⁰

En consecuencia, resultado de este proceso, el 7 de junio de 2016, se distribuyó a los miembros el informe del Órgano de Apelación con las siguientes conclusiones:⁷¹

Constataciones del grupo especial en el marco del párrafo 1 del art. II del GATT de 1994:

Al completar el análisis jurídico, el Órgano de Apelación resolvió que el ámbito de aplicación de los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo II no excluía lo que Colombia calificaba de “comercio ilícito” de la exigencia de respetar las consolidaciones arancelarias. El Órgano de Apelación consideró también que un Miembro podía abordar las preocupaciones relativas al lavado de activos mediante las excepciones generales previstas en el artículo XX del GATT de 1994. El Órgano de Apelación no veía motivo para alterar las constataciones del Grupo Especial de que el arancel compuesto necesariamente excedía los tipos arancelarios consolidados de Colombia en los casos expuestos en su informe, y confirmó las constataciones del Grupo Especial de que el arancel compuesto era incompatible con los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo II del GATT de 1994.

Constataciones del grupo especial en el marco del párrafo 1 del artículo II del GATT de 1994:

69 Para conocer el informe del grupo especial completo, véase Organización Mundial de Comercio (2015).

70 Colombia - Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado - Notificación de la apelación de Colombia de conformidad con el párrafo 4 del artículo 16 y el artículo 17 del entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), y de conformidad con el párrafo 1 de la regla 20 de los procedimientos de trabajo para el examen de apelación Organización Mundial de Comercio (2016).

71 Véase Organización Mundial de Comercio (2018 a).

(...) el Órgano de Apelación constató que Colombia no había demostrado que el arancel compuesto fuera una medida “necesaria” para lograr la observancia del artículo 323 del Código Penal de Colombia, en el sentido del apartado d) del artículo xx.

(...) el Órgano de Apelación no consideró necesario examinar las alegaciones de error adicionales de Colombia, incluidas las de que el Grupo Especial había incurrido en error en el análisis de la “necesidad” en el marco del apartado a) del artículo xx; de que el Grupo Especial había actuado de manera incompatible con el deber que le imponía el artículo 11 del ESD de hacer una evaluación objetiva del asunto en su análisis en el marco del apartado a) del artículo xx; y de que el Grupo Especial había incurrido en error en el análisis que hizo en el marco de la parte introductoria del artículo xx.

El 15 de noviembre se distribuyó a los miembros el laudo arbitral que determinó un plazo de siete meses para su cumplimiento. En consecuencia, el plazo prudencial expiraría el 22 de enero de 2017. El 13 de diciembre de 2016, Colombia informó al OSD haber cumplido las recomendaciones y resoluciones del OSD mediante la promulgación del Decreto 1744 de 2016, por el cual se modificaban los aranceles aplicables a las importaciones de los productos clasificados en los capítulos 61, 62 y 63 del Arancel de Aduanas, y determinadas partidas del capítulo 64. Colombia señaló además que a partir del 2 de noviembre de 2016 el arancel aplicable a otros productos que estaban sujetos al arancel compuesto sería el arancel NMF (nación más favorecida) *ad valorem* establecido en Decreto 4927 de 2011.

El 9 de febrero de 2017, Panamá solicitó la autorización del OSD para suspender concesiones u otras obligaciones en virtud del párrafo 2 del art. 22 del ESD, alegando que Colombia no había cumplido las recomendaciones y resoluciones del OSD en esta diferencia dentro del plazo prudencial para la aplicación. El 17 de febrero de 2017, Colombia impugnó el nivel de la suspensión de concesiones u otras obligaciones solicitado por Panamá. El asunto se sometió a arbitraje de conformidad con el párrafo 6 del art. 22 del ESD.

El informe del grupo especial sobre el cumplimiento se distribuyó a los miembros el 5 de octubre de 2018, el cual constató que:

(...) los aranceles previstos en el Decreto N.º 1744/2016 no son incompatibles con las obligaciones de Colombia al amparo de los artículos II: 1 a) y II: 1 b), primera oración, del GATT de 1994, y que Panamá no ha acreditado que la garantía específica y el régimen especial de importación sean incompatibles con los acuerdos de la OMC.⁷²

De este modo, los grupos especiales concluyeron que Colombia ha aplicado las recomendaciones y resoluciones del OSD con respecto a esta diferencia comercial.

Diferencia DS502: Colombia - Medidas relativas a los aguardientes importados

El 13 de enero del 2016, la Unión Europea solicitó la celebración de consultas con Colombia acerca de determinadas medidas relacionadas con el trato que otorga Colombia en los ámbitos nacional y departamental a las bebidas alcohólicas importadas. En reunión sostenida el 26 de septiembre de 2016, el OSD estableció un grupo especial para estudiar la diferencia comercial.⁷³ La diferencia se encuentra en la etapa de consultas y habrá que esperar cómo evoluciona en el futuro, pues esos son los avances a la fecha de publicación de este texto.

Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales

Otro estamento que ha despertado inquietudes y tiene facultades que pueden analizarse a la luz de la soberanía estatal es el OEPC, administrado también por el Consejo General de la OMC, el cual está facultado para vigilar y monitorear las políticas y prácticas comerciales de todos los miembros para que sean compatibles con las disposiciones de los acuerdos ratificados. El MEPC,⁷⁴ correspondiente al anexo 3 de los acuerdos de la Ronda

72 Véase Organización Mundial del Comercio (2018 a).

73 Brasil, Canadá, Chile, China, El Salvador, Guatemala, India, Kazajstán, República de Corea, México, Panamá, Federación de Rusia, Taipei Chino y Estados Unidos se han reservado el derecho a participar en calidad de terceros. Véase Organización Mundial del Comercio (2018 b).

74 El origen del MEPC obedece a la Conferencia Ministerial del Montreal, celebrada en Canadá en 1988. Desde el 13 de febrero de 1995 hasta el 19 de diciembre de 2018, se han realizado 390 exámenes de política comercial a los diferentes miembros de la Organización. Véase Organización Mundial del Comercio (s.f. i).

Uruguay, determina que todos los miembros son objeto de examen y la frecuencia depende de sus capacidades comerciales.⁷⁵ Colombia, hasta la fecha, ha sido objeto de cuatro exámenes comerciales: 1996, 2006, 2012 y 2018.⁷⁶

Para cada examen se preparan dos informes: una exposición de políticas y prácticas comerciales elaborado por el Gobierno del miembro objeto de examen, diseñado en función de su estrategia de política económica; y un informe detallado realizado independientemente por la secretaría de la OMC. El informe de la secretaría de la Organización se realiza teniendo en cuenta el informe anterior, y se actualiza con toda la legislación suministrada por el Gobierno, puesta en vigencia antes del examen. Un borrador del informe se envía al Gobierno para aclaraciones o modificaciones. Los informes se publican conjuntamente con la participación de todos los miembros de la Organización. Adrian Makuc, Carolina Vega y Luciano Scarpanti, señalan que estos informes abarcan cuatro secciones:

(...) una referida al entorno económico, que pone de relieve los aspectos macroeconómicos de la política comercial externa; la segunda sección se refiere al régimen comercial y de inversiones (...); la tercera sección se refiere a las políticas comerciales por medidas, tanto las medidas que afectan las importaciones como las que afectan las exportaciones, la producción y el comercio; en tanto que la sección cuarta se refiere a la política comercial por sector[es] (Makuc, A., et al., 2013, p. 83).

Además de los informes que realiza el OEPIC, existen otros tres informes en materia de vigilancia y control, estos son: a) un informe anual denominado Revista general del entorno comercial internacional; b) un informe de avance denominado Informe del director general al OEPIC sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio; y c) un informe semestral que abarca solo a los miembros del G-20, denominado Informe

75 Las cuatro potencias comerciales –la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y China continental– son objeto de examen cada dos años aproximadamente; los siguientes países (en función de su participación en el comercio mundial): Australia, Brasil, Canadá, Corea, India, Indonesia, Israel, Malasia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza y Sudáfrica, cada cuatro años y el resto de países cada seis años, con la posibilidad de que los países menos adelantados tengan un intervalo más largo. Véase Organización Mundial del Comercio (s.f. j). Véase también: Makuc, A., et al. (2013, p. 89).

76 Organización Mundial del Comercio (s.f. k).

sobre las medidas de comercio y la inversión del G-20. Si bien los informes del OEPC pueden usarse como insumo para que algún miembro de la OMC pueda presuponer que alguna medida no se encuentra acorde con los acuerdos de la Organización, estos no pueden usarse en el procedimiento de SD (Makuc, A., et al., 2013, pp. 89-92). En síntesis, en virtud de los objetivos del OEPC, este:

No tiene (...) por finalidad servir de base, ni para hacer cumplir obligaciones específicas contraídas en el marco de los Acuerdos, ni para los procedimientos de solución de diferencias, ni tampoco para imponer a los Miembros nuevos compromisos en materia de políticas.⁷⁷

Razón por la cual, estos informes no han sido tenidos en cuenta para analizar los dilemas de la soberanía en el marco de la OMC, en especial porque no logran tener un efecto vinculante para sus miembros. Por eso, aunque existan medidas o prácticas comerciales que según estos informes deban ser cambiadas o suprimidas, es necesario que sean los miembros afectados quienes acudan al procedimiento de SD y logren concluir la diferencia con éxito. Es decir, que el OSD adopte el informe con las recomendaciones al miembro infractor y este cumpla efectivamente dichas recomendaciones.

En conclusión, este apartado ha demostrado que como resultado de una controversia comercial el OSD de la OMC tiene la potestad de recomendar a sus miembros modificar o suprimir una medida comercial que un grupo especial o el Órgano de Apelación ha considerado contraria a los acuerdos de la Organización. De esta manera, ha sido expuesta la forma cómo opera el procedimiento de SD y de qué manera este órgano logra limitar la soberanía del Estado colombiano para legislar y elaborar políticas en materia económica y comercial.

Ahora bien, la potestad que ostenta el OSD para recomendar, cambiar o suprimir una política comercial que no se encuentre acorde con las normas de la Organización, ha llevado a que algunos la consideren una entidad supranacional. Por esto, en el siguiente apartado se refutan dichos planteamientos y se subrayan sus características intergubernamentales. A su vez, estos planteamientos se esbozan como el telón de fondo para determinar

77 Acuerdos de la Ronda Uruguay, *Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales: el MEPC. Objetivos*. Organización Mundial del Comercio (s.f. b).

los principales dilemas de la soberanía en el marco de la OMC; en especial, la tensión existente entre las nociones de la *soberanía legal internacional* y la *soberanía westfaliana* (Krasner, 2001) en el marco de la OMC.⁷⁸ En este sentido, resulta menester identificar cuál dimensión de la soberanía se ha visto comprometida en la Organización, con el fin de exponer, finalmente, qué implicaciones tiene o tuvo para la soberanía nacional el efectivo cumplimiento de los informes adoptados por el OSD por parte del Gobierno de Colombia tras las diferencias DS366 y DS461.

78 Con respecto a este punto, agradezco los aportes realizados por el profesor Wilmar Arley Martínez, del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

Entre la soberanía absoluta y la soberanía relativa: los informes del Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio

La OMC es una organización basada en normas e impulsada por sus Miembros, es decir, todas las decisiones son adoptadas por los gobiernos Miembros y las normas son el resultado de las negociaciones entre éstos.¹

La responsabilidad de la solución de las diferencias recae asimismo en última instancia en los gobiernos Miembros a través del Órgano de Solución de Diferencias.²

¿Autoridad supranacional del Órgano de Solución de Diferencias y del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales?

Ante las facultades del OSD de la OMC para dirimir y supervisar las diferencias comerciales entre sus miembros, han surgido diferentes posturas críticas al OSD al considerar que sus facultades erosionan la soberanía interna de sus miembros, pues actúa como una autoridad “supranacional” al obligarlos a suprimir o modificar medidas comerciales consideradas in-

1 Organización Mundial del Comercio (s.f. l).

2 Organización Mundial del Comercio (s.f. m).

compatibles con los acuerdos abarcados en el marco de la Organización. Sin embargo, es preciso aclarar que la OMC, en contra de dichas críticas, continúa siendo una organización internacional, de carácter intergubernamental, dirigida efectivamente por sus miembros.

En este sentido, una de las posturas críticas con respecto al OSD la sostiene Correa Crespo (2004), quien desde las teorías de los regímenes internacionales defiende las supuestas facultades supranacionales de la OMC. Esta autora considera que la OMC funciona como una autoridad “supranacional limitada o acotada” (2003, p. 74), en la medida que exige una fuerte condicionalidad para su ingreso (2003, p. 20); aunado al hecho de que el procedimiento de SD impone obligaciones y no se caracteriza por ser estrictamente intergubernamental, por el contrario, está influenciado por una diversa gama de actores no gubernamentales (2003, p. 31).

A su vez, esta autora –Correa Crespo– considera que los grupos especiales, el Órgano de Apelación y el OSD son una fuente externa a los Gobiernos de los miembros, que sobre la base de un régimen “judicial” obligatorio (2003, p. 12) son capaces de sancionar y generar cambios en las políticas o prácticas comerciales de sus miembros (2003, pp. 43-44). Agrega que, además del OSD, el MEPC al ser una fuente externa, autónoma e independiente que logra imponer cierta cantidad de obligaciones a sus miembros, da lugar a entender que la OMC se desempeñe como una organización con funciones supranacionales (2003, p.23).

Asimismo, Correa Crespo utiliza los argumentos planteados por el profesor Alec Stone Sweet, quien considera el ESD como la *judicialización* de la OMC. Según este autor, el uso de precedentes hace que el discurso o estructura normativa de los grupos especiales y el Órgano de Apelación alcance una dimensión de autonomía e independencia frente a los en disputa, “(...) encaminada a la creación de una poderosa autoridad supranacional” (Sweet, 1999), según cita Correa Crespo (2003, pp. 9-11). Sweet considera que, lo que él denomina el *sistema triádico de resolución de disputas*,³ es decir, los grupos especiales, el Órgano de Apelación y el OSD, al ser una fuente externa a las partes en disputa, “desempeña funciones gubernamentales

3 El sistema triádico descrito por Sweet se caracteriza porque dos o más partes (diadas) buscan a una fuente externa (triada) neutral e independiente capaz de resolver su diferencia. Lo cual constituye –según este autor– “la creación de un microcosmo de [gobernanza], de creación de autoridad y por lo tanto de gobierno, más profundo que un régimen puramente interestatal” (Sweet, 1999), según cita Correa Crespo (2003, pp. 22-23).

(...) en tanto regula el comportamiento y monitorea el cumplimiento” de sus resoluciones o fallos (Sweet, 1999), como lo referencia Correa Crespo (2003, pp. 23-24).

Ahora bien, con respecto a las supuestas facultades supranacionales del OSD y el OEPC señaladas por estos autores, a continuación se refutan dichos planteamientos.

La OMC, como cualquier organización internacional, exige que todo aspirante a ser miembro pleno deba tener una legislación que se encuentre acorde con las disposiciones de dicha organización. Si bien el procedimiento de adhesión exige una fuerte condicionalidad,⁴ su adhesión, al igual que en el GATT, contiene elementos excepcionales: no solo los Estados pueden ser miembros, también pueden llegar a serlo territorios aduaneros independientes. Además, prevé una cláusula especial⁵ que permite a un miembro o aspirante evitar las relaciones comerciales convencionales con otro miembro de la Organización por “motivos políticos o de otra índole” (Jackson, 2009, p. 171).

Con respecto a los planteamientos que sostienen que en el procedimiento de SD de la OMC no influyen exclusivamente actores estatales y por consiguiente no es en estricto una organización intergubernamental, al contrario de ser una debilidad, puede afirmarse que constituye una gran fortaleza, en especial cuando se trata de un miembro menos adelantado o en desarrollo incapaz de someter una diferencia ante la OMC, bien sea por sus costos políticos (Prado Miranda, 2006, p. 46) o por sus costos económicos (Padilla Moreno, 2007, pp. 79-81). Además, la propia OMC dispone que si bien los Gobiernos de los miembros que sean parte en un procedimiento de SD pueden recibir insumos de diferentes actores, es una condición ne-

4 Su procedimiento es el siguiente: su solicitud debe ser aprobada por el Consejo General, el cual establece un grupo de trabajo donde pueden estar todos los miembros que así lo deseen. Posteriormente, el Gobierno informa los diferentes aspectos de sus políticas comerciales y económicas; inicia negociaciones bilaterales con cada uno de los miembros de la OMC; se establecen las condiciones de su adhesión; y por último, se somete a votación del Consejo General o de la Conferencia Ministerial de la OMC, para ser aprobada mediante dos terceras partes de los miembros de la Organización. Sin embargo, señala Gabrielle Marceau, la exigencia de dos terceras partes parece orientarse hacia una exigencia de consenso (véase Jackson, 2009, p. 171).

5 Art. XIII del acuerdo por el que se establece la OMC (no aplicación de los acuerdos comerciales multilaterales entre miembros).

cesaria que sean exclusivamente los miembros (en representación de sus Gobiernos) quienes activen y participen del procedimiento de SD.⁶

Al contrario de lo planteado por Correa Crespo, el OSD no emite “fallos” o “resoluciones”, sino que adopta los informes con las recomendaciones respectivas hechas por los grupos especiales o el Órgano de Apelación. Ante el uso indiscriminado de la terminología *judicial, tribunal o corte* para identificar al OSD, argumenta Jackson que estos términos no son los adecuados para describir este órgano y lo hacen amenazador frente a las nociones de soberanía. Por esta razón, este autor considera que la mejor forma para describir el sistema de solución de diferencias de la OMC es *jurídico*, en otras palabras, un procedimiento basado en reglas (2009, pp. 204-206).

Por su parte, como lo resalta Javier Augusto Prado Miranda (2006, p. 50) citando al profesor Roberto Ruiz Díaz Labrano (2004), la OMC no se caracteriza por ser una entidad supranacional, porque: a) “las disposiciones del ESD no son de aplicación inmediata, ni directa”; y, b) constitucionalmente, los diferentes miembros de la OMC disponen de una variedad de formas para relacionar las normas internacionales con las internas.⁷ Conforme a lo anterior, resulta claro como el ESD es un elemento crítico frente a la supuesta supranacionalidad y evidencia el complejo proceso diplomático de las partes contratantes negociadoras de la Ronda Uruguay, de la cual surgió la OMC, para que fuera en últimas una organización de carácter intergubernamental y el ESD de carácter obligatorio.

Asimismo, cabe insistir en que una vez los grupos especiales o el Órgano de Apelación concluyen que una medida es incompatible con algún acuerdo abarcado, solo pueden recomendar al miembro infractor ponerla en conformidad con dicho acuerdo, aunque además de formular recomendaciones, estos pueden sugerir la forma cómo el miembro infractor

6 Con respecto a este punto, la propia OMC reconoce que la figura de las comunicaciones *amicus curiae* no solicitadas es muy controvertida porque abre la posibilidad que terceras partes, no miembros, puedan hacer llegar escritos a los grupos especiales o al Órgano de Apelación. Véase Organización Mundial del Comercio (s.f. n).

7 Con respecto a este punto, la profesora Vásquez Arango señala que pese a las posturas divergentes de algunos magistrados de la Corte Constitucional, en la jurisprudencia de este tribunal prevalece, desde 1998, la doctrina del *monismo constitucionalista moderado* (2013). De esto se desprende que prevalece la Constitución Política de Colombia, aunque existan ciertos tratados internacionales con rango constitucional, en este grupo de tratados no se encuentra el tratado constitutivo de la OMC, ni los demás acuerdos abarcados.

pueda aplicarlas.⁸ Sin embargo, las recomendaciones o sugerencias no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones de los acuerdos abarcados. Por tal razón, son los miembros infractores quienes deciden la mejor forma de cumplir las recomendaciones formuladas por los grupos especiales o el Órgano de Apelación, y adoptadas por el OSD, el cual, recordemos, está conformado por todos los miembros de la Organización.

Con respecto a las supuestas facultades supranacionales del MEPC, como se señala antes, los informes del OEPC no logran tener un efecto vinculante para sus miembros. Es decir, aunque existan medidas o prácticas comerciales que según estos informes deban ser cambiadas o suprimidas, se requiere que sean los mismos miembros afectados quienes acudan al procedimiento de SD y logren concluir la diferencia con éxito.

En síntesis, los inconvenientes de caracterizar a la OMC como una organización “supranacional⁹ limitada o acotada” son mayores al analizar el texto jurídico del ESD de la OMC, en especial las facultades soberanas que conservan los miembros como el poder discrecional al momento de *cumplir* o *implementar* las recomendaciones adoptadas por el OSD. De esta forma, el tratado internacional constitutivo de la OMC preserva a sus miembros un “grado de soberanía” y concede un sistema de “contrapesos y salvaguardias” para que sean los miembros infractores quienes determinen la mejor forma de cumplir las recomendaciones o sugerencias adoptadas por el OSD. Sin embargo, dicha autonomía o soberanía no excusa a los diversos miembros de la Organización de su “obligación internacional de cumplimiento” (Sutherland y Bhagwati, 2004, p. 35).

Ante esta situación, surge el principal dilema objeto del presente análisis: las tensiones entre la concepción tradicional de la soberanía (*westfaliana*), por una parte, y los desafíos que las instituciones internacionales ejercen sobre los Estados, por la otra, en este caso: los límites de la soberanía de Colombia como consecuencia del compromiso adquirido en 1994 frente

8 Art. 19.1, ESD (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

9 Según el profesor Ruiz Díaz Labrano (2004), citado por Prado Miranda (2006, p. 50), la supranacionalidad es propia de los tratados de integración. El criterio jurídico de supranacionalidad conlleva que “el objetivo normativo trascienda el ámbito nacional y se proyecta a un ámbito regional o continental, con efecto prevalente y [de] aplicación inmediata y directa”.

al ESD de la OMC. En este sentido, merece tenerse en cuenta algunas preguntas: ¿es la soberanía una facultad absoluta, en especial tras la suscripción de un tratado internacional?; ¿tienen derecho los Estados a excluir una autoridad externa, aunque hayan aceptado dicha autoridad?

Principales dilemas de la soberanía estatal en el marco de la OMC

La tipología expuesta por Stephen Krasner al referirse a los usos contemporáneos de la soberanía (interna, interdependiente, legal internacional, *westfaliana* o *vatteliana*)¹⁰ resultan útiles conceptualmente para dimensionar los desafíos que ejerce la OMC sobre los Estados. Debido al carácter intergubernamental de la OMC, se enfatiza en un primer momento en la noción de la soberanía legal internacional expuesta por S. Krasner, la cual se refiere al mutuo reconocimiento de Estados u otras “entidades territoriales jurídicamente independientes” (2001, p. 18).

Al respecto, Lassa Oppenheim sostiene que la soberanía legal internacional es una noción “consistente con cualquier acuerdo siempre que el Estado no sufra coerción” alguna (Krasner, 2000, p. 28).¹¹ Esta afirmación expresa la conexión lógica entre la soberanía legal internacional y las mismas bases y fuentes del derecho internacional, entre las cuales destaca: la teoría general del consentimiento, la cual sostiene que ninguna norma, acuerdo o tratado internacional es consistente con las obliga-

10 “La soberanía interna se refiere a las estructuras de autoridad [llámese monarquías, repúblicas, democracias, sistemas unificados o sistemas federales] dentro de los Estados y a la capacidad de estas estructuras para regular efectivamente el comportamiento interno; (...) la soberanía interdependiente se refiere a la capacidad de los Estados para controlar el movimiento fronterizo (...) [o transfronterizo de ideas, bienes y personas;] la soberanía legal internacional se refiere al mutuo reconocimiento [de Estados u otras entidades territoriales; y] la soberanía *westfaliana* o *vatteliana* se refiere a la exclusión de fuentes externas de autoridad tanto de *jure* como de *facto*”. (Krasner, 2000, pp. 26-28).

11 Al respecto, como formas de coerción o coacción, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969 (CVDT) (arts. 51 y 52) regula la coacción sobre el representante de un Estado (art. 51) y la coacción sobre un Estado por la amenaza o uso de la fuerza (art. 52) como causales de nulidad de los tratados internacionales celebrados por escrito entre Estados. La Conferencia de Viena, en la que se adoptó la CVDT, aprobó también una declaración sobre prohibición de la coacción militar, política o económica en la celebración de tratados, complementando así el principio general de prohibición de uso de la fuerza armada a que se refiere la Carta de la ONU en su art. 2 (Casanovas y Rodrigo, 2012, p. 89).

ciones de un Estado soberano¹² a menos que haya consentido de alguna manera la norma.¹³

Según el derecho internacional, las facultades para suscribir tratados, pactos y demás, constituyen una atribución exclusiva de los gobiernos de los Estados nación que sean soberanos.¹⁴ No obstante, el no reconocimiento de su soberanía legal internacional no supone un obstáculo para contar con relaciones comerciales e incluso diplomáticas con otros Estados, lo cual se ha constituido como un acto político de cada Estado nación destinado a legitimar o a debilitar un determinado Gobierno y las presunciones de autonomía que de ello deriven (Krasner, 2001, pp. 33-34).¹⁵ Por otra parte, no solo los Estados sino también las organizaciones internacionales han reconocido entidades territoriales carentes de autonomía jurídica formal o de territorio dentro de sus miembros, reforzando esta situación (Krasner, 2001, pp. 29-30).

De esta forma, Hong Kong, colonia británica y posteriormente parte de China, fue parte contratante fundadora del GATT “mediante el extinto procedimiento de *patrocinio* ofrecido por el Reino Unido”, y aún en la actualidad es miembro original de la OMC. El Taipéi Chino (Taiwán) diseñó su

12 Además de los Estados soberanos, existen también Estados semisoberanos, es decir, Estados que no tienen capacidad para establecer relaciones con otros Estados y son dependientes, por ejemplo, Estados vasallos, colonias y protectorados.

13 Excepciones clásicas a este principio general han sido los tratados del fin de una guerra y las situaciones de sucesión o independencia de los Estados.

14 De esta forma, el derecho internacional público (DIP) exige como elementos constitutivos de un Estado: una *base territorial cierta*; una *población permanente*; un *Gobierno*; y que ejerza sus funciones con *independencia*. Además, esta rama del ordenamiento jurídico ordena el cumplimiento del principio de “efectividad”, que exige al Gobierno la “plena capacidad para ejercer las funciones estatales: en el plano interno, manteniendo el orden, la seguridad y el respeto a la ley [y], en el internacional, garantizando el cumplimiento de las obligaciones del Estado para con otros sujetos o, en su caso, para con la comunidad internacional en su conjunto” (Gutiérrez Espada y Cervell-Hortal, 2008, p. 57); de esta forma, estas serían la dimensión interna e internacional, respectivamente, de la soberanía del Estado.

15 Existen otros sujetos del derecho internacional que sin ser Estados soberanos han celebrado tratados internacionales, no regulados por la CVDT de 1969, estos son: los concordatos que suscribe la Santa Sede, los acuerdos de la Soberana Orden de Malta con más de treinta y siete países (Colombia, entre ellos), así como los acuerdos suscritos entre algunos Estados y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) o la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Valencia Restrepo, 2008, pp. 438-443); y, por supuesto, los territorios aduaneros independientes que han suscrito el acuerdo de la OMC.

solicitud de adhesión al GATT (y posteriormente a la OMC) como territorio aduanero independiente, para no ofender a la China continental (Jackson, 2009, p. 117). De la misma forma, la región administrativa especial de Macao (al igual que Hong Kong), colonia portuguesa y posteriormente parte de China, logró su membresía en la OMC. Razón por la cual, en consonancia con los planteamientos propuestos por Krasner, aunque el derecho internacional contemple que los territorios dependientes o subordinados no poseen el derecho a suscribir tratados internacionales, en la práctica se evidencia todo lo contrario y las cláusulas de adhesión a la OMC revelan una desviación más a este principio general.

En consecuencia, dependiendo del acuerdo internacional suscrito, el reconocimiento de la soberanía legal internacional compromete de manera voluntaria algunos aspectos de su soberanía *westfaliana*. En este caso, a continuación se expone la forma como la OMC logra limitar la autonomía interna, y a su vez transgrede la soberanía *westfaliana* de sus miembros, mediante el procedimiento de SD. Ahora bien, ¿qué se ha entendido por soberanía *westfaliana*?

La noción de soberanía *westfaliana* o *vatteliana*,¹⁶ argumenta Krasner, “se refiere a la exclusión de fuentes externas de autoridad tanto de *jure* como de *facto*” dentro del territorio de un Estado soberano (2000, p. 27). La soberanía *westfaliana* o *vatteliana* llegó a considerarse como un derecho absoluto contra la interferencia internacional o extranjera, a menos que haya un consentimiento formal del Estado nación que así lo permita. Sin embargo, la norma fundamental de la soberanía *westfaliana*: la autonomía, se pone en entredicho por los mismos Estados mediante la defensa de los derechos humanos y las minorías, la responsabilidad fiscal, el mantenimiento de la paz y la estabilidad internacional (2001, p. 20).¹⁷

16 Krasner considera que el principio de no intervención no tiene nada que ver con la Paz de Westfalia, firmada en 1648. Este autor sostiene que esta noción de soberanía la introdujeron inicialmente dos teóricos del derecho internacional en la última parte del siglo XVIII (1760): Emer de Vattel y Christian Wolff. Este último escribió que “interferir en el gobierno de otro, sea cual sea la forma en que se haga, se opone a la natural libertad de las naciones, por virtud de la cual uno es totalmente independiente de la voluntad de otras naciones en su acción” Thomas y Thomas (1956), citado por Krasner (2000, p. 28).

17 De esta forma, el derecho internacional contemporáneo ha sido enfático en dos ideas claves dirigidas a preservar el sistema legal internacional: “la soberanía no es una coartada para dejar de cumplir las normas del derecho internacional, y no es solo un concepto negativo (de exclusión de poder superior alguno), sino también

Razón por la cual, el profesor Luis Felipe Piedrahita Ramírez sostiene que las críticas contemporáneas a las nociones clásicas de la soberanía westfaliana remiten a “(...) los cuatro aspectos en que se veía afirmada su autoridad soberana: la economía, la guerra (lectura empírica), el derecho y la justicia (lectura legal)” (Cortés Rodas y Piedrahita Ramírez, 2011, p. 44).¹⁸

En cuanto al papel del Estado en los asuntos económicos, estos autores consideran que las actuales lógicas del mercado y los sistemas financieros internacionales son los aspectos determinantes que más desafían la soberanía del Estado moderno (Cortés Rodas y Piedrahita Ramírez, 2011, pp. 49-60). Sin embargo, dimensionar esta situación implica comprender la forma cómo los diversos actores internacionales (bien sea organizaciones internacionales, instituciones financieras, corporaciones transnacionales y organizaciones no gubernamentales –ONG–) ejercen influencia sobre las estructuras de autoridad de los Estados nación. En este sentido, el profesor Krasner considera que la soberanía *westfaliana* la han desafiado tradicionalmente mediante dos formas: a) las acciones coercitivas (o de intervención) que ejercen otros Estados y actores internacionales; y b) las acciones voluntarias (o de invitación) que ejercen los Gobiernos en el plano internacional y que comprometen al Estado (2001, p. 36). Al respecto, considera este autor, que las acciones coercitivas (de intervención), al vulnerar la autonomía del Estado nación en los asuntos internos e internacionales, transgreden la soberanía legal internacional y la soberanía *westfaliana*; mientras que las acciones voluntarias (de invitación) vulneran solo la soberanía *westfaliana* porque comprometen internacionalmente al Estado nación y a sus instituciones (2001, pp. 36-39).¹⁹

De acuerdo con los planteamientos del profesor Krasner, entenderíamos que la adhesión de Colombia (o cualquier otro Estado o parte contratante)

positivo (titularidad de todas las competencias y poderes posibles que el Derecho internacional no prohíba, limite o condicione)” (Gutiérrez Espada y Cervell-Hortal, 2008, p. 67).

18 Debido a esta situación, estos autores consideran que la concepción tradicional de la soberanía westfaliana finalizó con la creación de la Organización de las Naciones Unidas y por consiguiente afirma que es más precisa una concepción *postwestfaliana* de la soberanía estatal (Cortés Rodas y Piedrahita Ramírez, 2011, pp. 75-82).

19 “Prescindiendo de la motivación o de la perspicacia de los gobernantes –afirma Krasner– las invitaciones violan la soberanía westfaliana porque sujetan las estructuras de autoridad internas a límites externos” (2001, p. 39).

al GATT y con posterioridad a la OMC sería una acción voluntaria que comprometió internacionalmente al Estado nación y a sus instituciones. De lo contrario, sus miembros no hubieran adherido o habrían renunciado a ser parte en dicho acuerdo. Por otra parte, contrario a lo sostenido por Krasner, las acciones voluntarias (de invitación) también pueden comprometer la noción de la soberanía interdependiente. Entendida esta como la “capacidad de los Estados para regular el flujo fronterizo” o transfronterizo de ideas, bienes y personas (2001, pp. 25-28). El mejor ejemplo de ello son las conclusiones del informe final de la diferencia DS366, el cual recomendó al Estado colombiano reforzar el control aduanero y el movimiento transfronterizo de bienes provenientes de Panamá y no restringir el ingreso de mercancías exclusivamente a dos puertos de entrada. De hecho, el grupo especial, al recomendar al Estado colombiano reforzar su control aduanero y transfronterizo evidencia una problemática interna en la cual nuestro Gobierno ha sido incapaz de controlar el flujo fronterizo de bienes y personas, lo que manifiesta una deficiencia institucional en diversas zonas del territorio nacional.

El cumplimiento del Gobierno de Colombia tras las diferencias DS366 y DS461

Una vez el Congreso de la República de Colombia aprobó el Acuerdo de Marrakech por medio del cual se estableció la Organización Mundial del Comercio, mediante la Ley 170 de 1994, y la Corte Constitucional declaró exequible este tratado internacional a través de la sentencia C-137 de 1995, el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) ratificó su compromiso en hacer parte de la OMC, en 1995. Así se reiteró el interés y el compromiso de diversos sectores económicos y políticos colombianos que consideraban la suscripción de este acuerdo multilateral como “beneficiosa” en alguna medida para el país. De lo contrario, el gobierno Samper no hubiera ratificado este acuerdo, o sus sucesores lo habrían denunciado. Debido a que la adhesión y ratificación constituyó un acto voluntario, resultado de un proceso de negociación comercial, el Estado colombiano se comprometió internacionalmente a velar por su cumplimiento.

Independiente de los intereses o la motivación de cada uno de sus miembros, la OMC constituye un acuerdo multilateral destinado a liberalizar el comercio entre sus miembros. No ajena a las relaciones de poder, las ron-

das comerciales de la Organización reflejan la capacidad negociadora de los voceros de cada uno de sus miembros. Por lo anterior, dicho acuerdo y sus anexos no llegarían a ser exigibles de no ser por el procedimiento de SD de la OMC, el cual otorga *seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio*,²⁰ y se diseñó para lograr los fines y los objetivos específicos convenidos en los acuerdos comerciales de la Organización. De hecho, la búsqueda y necesidad del cumplimiento expresa a su vez la constante preocupación de cada uno de sus miembros para que todos, en especial los más desarrollados, también actúen igual.²¹ De no ser así, la credibilidad del sistema multilateral de la OMC se vería profundamente erosionada y su continuidad y evolución llegaría a ser incierta. Ante esto, David Padilla Moreno resalta: “[a pesar] de la falta de eficiencia [del procedimiento de SD], la realidad demuestra que las resoluciones y recomendaciones del OSD tienen un elevado nivel de cumplimiento” (2007, p. 76).

Debido al hecho según el cual la suscripción del acuerdo de la OMC (al igual que en el caso del GATT de 1947) constituye la celebración de un contrato²² de manera voluntaria (característica esencial de la soberanía legal internacional) por el Estado colombiano, al igual que los demás miembros de la Organización, presupone que todos sus miembros han comprometido, sin ninguna coacción, algunos aspectos de su soberanía *westfaliana* a las disposiciones de este acuerdo²³ (en especial, los aspectos económicos

20 Art. 3.2, esd (Organización Mundial del Comercio, s.f. n).

21 En este mismo sentido se expresan los autores del Informe Sutherland-Bhagwati, quienes reconocen que “el cumplimiento efectivo no depende realmente tanto de las medidas correctivas específicas –entre ellas la compensación y la retorsión– contenidas en el ESD, sino más [bien] de las actitudes generales de los Miembros de la OMC, especialmente los más grandes y poderosos” (Sutherland y Bhagwati, 2004, p. 65). Esta alusión resalta el importante papel que desempeñan los miembros con mayor participación en el comercio mundial, debido a los fuertes impactos comerciales que podría causar el incumplimiento de los informes de solución de diferencias a los demás miembros, en especial a países en desarrollo o menos adelantados.

22 De hecho, el Órgano de Apelación observó lo siguiente: “El Acuerdo sobre la OMC es un tratado, esto es el equivalente internacional de un contrato” “Japón - Bebidas Alcohólicas II” (WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R; véase Sutherland y Bhagwati (2004, p. 33).

23 Al respecto, el principio del derecho internacional general de *pacta sunt servanda* que recoge la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT) de 1969 determina: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (art. 26).

y comerciales). Esto ha implicado para el Estado colombiano limitar las facultades para legislar o diseñar políticas económicas y comerciales de manera autónoma, en beneficio o perjuicio (según sea el caso), a exportadores, importadores y consumidores. De esta forma, en los casos de las diferencias DS366 y DS461 los mayores afectados han sido los productores nacionales de calzado, textiles y confecciones.

En consecuencia, a partir del compromiso adquirido por el Estado colombiano en 1995, los Gobiernos sucesores han debido mantener la legislación y prácticas comerciales acordes con las normas de la OMC, con el fin de evitar diferencias comerciales con los demás miembros de la Organización. Mediante el cumplimiento internacional del informe del grupo especial en la diferencia DS366: *Colombia - Precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada*, el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) manifestó el interés de cooperar con esta organización internacional y respetar sus reglas, acatando la decisión adoptada por el OSD de la OMC. Una vez superada esta diferencia, el entonces ministro de Comercio, Luis Guillermo Plata, explicó que, en adelante, se levantaban las diferentes restricciones comerciales a las mercancías procedentes de Panamá y que podrían volver a ingresar por cualquier puerto o aeropuerto colombiano.²⁴

Sin embargo, como se expuso anteriormente, esta situación duraría poco tiempo, porque el Gobierno de Panamá solicitó de nuevo la celebración de consultas con el Gobierno de Colombia con respecto a un arancel compuesto impuesto por el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos (2010-2018), que afectaba la importación de productos textiles, prendas de vestir y calzado procedentes de Panamá y que ese país consideró incompatible con los acuerdos de la OMC.²⁵ En vista de que ambos miembros no lograron celebrar un acuerdo mutuamente satisfactorio en la etapa de consultas, el Gobierno de Panamá solicitó a la OMC el establecimiento de un grupo especial dirigido a estudiar la diferencia comercial DS461: *Colombia - Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado*. Ante lo cual, el Gobierno de Colombia reaccionó modificando el arancel compuesto de cinco a tres dólares americanos, para lograr que Panamá

24 “Colombia acató el fallo de la OMC y superó la polémica con las autoridades del istmo y chinas. Ahora se estudia la posibilidad de firmar un tratado de libre comercio, que incluya el ramo de los servicios”. Portafolio.co. (2009).

25 Véase Portafolio.co. (2013).

retirara la controversia ante la OMC.²⁶ Sin embargo, este Gobierno no retiró la solicitud de consultas en la OMC y la diferencia continuó su trámite ante la OMC, e incluso suspendió los trámites internos del Gobierno de Panamá para la ratificación del TLC con Colombia.²⁷ En noviembre de 2015 el grupo especial emitió un informe desfavorable a los intereses de Colombia, quien apeló. Luego de haber sido estudiados los argumentos de Colombia y de Panamá con respecto a esta diferencia comercial, el Órgano de Apelación emitió un informe el cual constató que Colombia no había demostrado que el arancel compuesto fuera una medida “necesaria” para lograr la observancia del art. 323 del Código Penal colombiano en el sentido del apartado a) del art. XX del GATT de 1994, y por consiguiente recomendó al Gobierno de Colombia poner su política comercial conforme a lo dispuesto en la OMC.

En reunión del OSD celebrada el 21 de julio de 2016, Colombia declaró que se proponía aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD de manera que respetara sus obligaciones en el marco de la OMC, y que necesitaría un plazo prudencial para hacerlo. De este modo, mediante arbitraje se estableció que el plazo prudencial de cumplimiento expiraría el 22 de enero de 2017, a lo cual el 13 de diciembre de 2016 el Gobierno de Colombia informó al OSD haber cumplido las recomendaciones y resoluciones de ese órgano. Su cumplimiento se efectuó mediante la promulgación del Decreto 1744 de 2016, en el cual se modificaban los aranceles aplicables a las importaciones de los productos clasificados en los capítulos 61, 62 y 63 del Arancel de Aduanas, y determinadas partidas del capítulo 64. Adicional, Colombia señaló que a partir del 2 de noviembre de 2016 el arancel aplicable a otros productos que estaban sujetos al arancel compuesto sería el arancel NMF *ad valorem* establecido en el Decreto 4927 de 2011.

Lo anterior demuestra el papel disuasivo que desempeña el establecimiento de un grupo especial ante la OMC; asimismo subraya el grado de legitimidad que ostenta el OSD de la OMC para solucionar una diferencia comercial.

26 “El Gobierno colombiano espera que su homólogo panameño retire la demanda que le puso ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) por los sobrearanceles que les fijó a las importaciones de calzado y confecciones chinas que pasan por el istmo y llegan a Colombia a precios ridículamente bajos”. Portafolio.co. (2014).

27 El País.com.co. (2015).

Conclusiones

La progresiva transformación del papel del Estado y los desafíos institucionales que los actores internacionales han ejercido sobre las estructuras de autoridad internas en Colombia han variado notablemente desde los primeros años del siglo xx. La tradición del “*réspice polum*” perduró en la política exterior colombiana hasta la mitad de los años sesenta del siglo xx. Sin embargo, esta tradición daría un viraje cuando las tesis estructuralistas de la Cepal reafirmaron la autonomía y la solidaridad hemisférica de la región. Aunque los postulados de la estrategia económica de ISI incentivaron la acción del Estado como promotor del desarrollo industrial y principal “agente de cambio” –de acuerdo con la terminología empleada por Gerald Meier–, en Colombia, dicha estrategia favoreció que el Estado estuviera cooptado por los intereses de la élite agrícola e industrial, quienes vetaron la profundización de la estrategia económica de ISI como forma de preservar el *statu quo*.

El mantenimiento del *statu quo* y la exacerbación de la violencia partidista motivaron a las élites políticas tradicionales a gobernar de forma alterna sobre los principios de paridad y poder compartido durante el denominado Frente Nacional. Si bien durante este régimen se incrementó el gasto público y la capacidad infraestructural del Estado, la preferencia del *statu quo* se mantuvo inalterable, en especial porque las élites rurales e industriales gozaban de los beneficios de un Estado proteccionista, vetando cualquier reforma. Sin embargo, para dichos sectores económicos estos factores configuraron una alta dependencia a importar maquinaria y equipo, cuya elaboración industrial era más compleja, lo cual incentivó paulatinamente a las élites políticas a adoptar procesos de apertura económica de carácter regional (ALALC y Pacto Andino –hoy CAN), en concordancia con los supuestos del “*réspice similia*”.

Una vez las circunstancias internas favorecieron un mayor grado de apertura económica (estrategia económica mixta) sus efectos fueron contrarios a los esperados. Esta situación conllevó una profundización del proceso de apertura económica; y de forma paralela, ante la deficiencia en la financiación en los bienes públicos por parte de las élites tradicionales, los Gobiernos siguientes acudieron a los préstamos de la banca internacional. Aunque los condicionamientos económicos de las instituciones financieras internacionales (BM, FMI y AID) afectaron profundamente la autonomía de los Estados nación de la región para dirigir y controlar de forma soberana sus asuntos económicos, Colombia fue el único país que no se vio sometido a una reestructuración de su deuda. Por otra parte, la férrea oposición al desmonte del Frente Nacional evidenció la fuerte presión bipartidista en excluir políticamente los partidos opositores y conservar, de esta forma, el preciado “botín” que la cooptación del Estado les otorgaba.

La alta dependencia a importar maquinaria y equipo cuya elaboración industrial era más compleja, sumado al interés de aumentar y diversificar las exportaciones de bienes primarios, condujo al Gobierno colombiano, apoyado en diversas facciones de las élites rurales e industriales, a suscribir el GATT y, posteriormente, a ratificar los acuerdos de la Ronda Uruguay de la OMC. De esta forma, se consolidaron los procesos de apertura económica en Colombia, lo cual ocasionó diversos fenómenos, entre ellos: una redefinición de los acuerdos institucionales entre las élites políticas tradicionales y diversos sectores económicos; y una fragmentación social entre aquellos que respaldaron la apertura económica (potenciales beneficiarios) y los que no (potenciales perjudicados). En consecuencia, dicha apertura redefinió los acuerdos institucionales del Estado y transformó su papel como promotor del desarrollo industrial para ser un agente que privilegia la acción de las fuerzas del mercado en la asignación de los recursos. Aunque dicha transformación haya implicado un papel más activo del Estado como ente regulador del mercado, las profundas desigualdades sociales perduraron y algunas facciones de las élites tradicionales aún defienden la continuidad del *statu quo* y se mantienen inalterables los patrones de desigualdad.

Ahora bien, las frecuentes críticas al GATT por parte de los países en desarrollo y el reiterado incumplimiento y bloqueo de los procedimientos de SD fueron los principales factores que conllevaron a los negociadores

de la Ronda Uruguay a modificar este acuerdo, y a pactar una estructura institucional más sólida y con mayor credibilidad. La regla del consenso negativo en la toma de decisiones relativas a la solución de diferencias fue un importante paso en esa dirección; así como la eliminación de la cláusula del abuelo y la obligación de mantener una legislación comercial conforme al acuerdo de la OMC y sus anexos.

La creación del OSD, el Órgano de Apelación, así como el OEPC, reforzó la estructura institucional del GATT, que era un simple acuerdo, y dotó a la OMC de órganos competentes para promover el cumplimiento de sus normas. No obstante, cabe recalcar que el procedimiento de la OMC y la supervisión del cumplimiento que puede ejercer el OSD no operan de forma oficiosa (automática) sino a solicitud de los miembros de la Organización que se vean perjudicados por las prácticas comerciales de algún otro miembro. Por otro lado, opuesto a algunas posturas críticas que sostienen que los informes del OEPC imponen obligaciones a sus miembros, aquel, por el contrario, está facultado exclusivamente para hacer recomendaciones a sus miembros, y sus informes no tienen un efecto vinculante, ni pueden usarse para iniciar un procedimiento de solución de diferencias.

Con respecto a las críticas de algunos autores, la OMC no se caracteriza por ser una entidad supranacional. Al contrario, los rasgos de la OMC y la forma como opera el sistema de solución de diferencias (a través de los grupos especiales, el Órgano de Apelación y el OSD) y el OEPC evidencian los elementos característicos de una organización intergubernamental, en la cual se conserva un valioso sistema de “contrapesos y salvaguardias” que preserva a sus miembros cierto grado de soberanía en los asuntos económicos al momento de cumplir las recomendaciones o sugerencias adoptadas por el OSD, o de modificar sus políticas comerciales acatando las recomendaciones formuladas en el Examen de Políticas Comerciales. De hecho, estos elementos destacan el importante papel que desempeñaron los negociadores de la Ronda Uruguay con el fin de asegurar que en efecto esta fuera una organización dirigida por sus miembros.

Además, debido a que fue un acto voluntario la ratificación por parte de Colombia del Acuerdo de Marrakech, por medio del cual se creó la OMC, el Estado colombiano se comprometió en el ámbito internacional a velar por su cumplimiento, aunque esto significara limitar la soberanía del

Estado en los asuntos económicos para que fueran consistentes con los acuerdos de la Organización, dando cumplimiento a uno de los principios fundamentales del derecho internacional público, como lo es el de *pacta sunt servanda*.

Por último, la importancia de otorgar credibilidad al OSD, mediante el cumplimiento de los informes que adopta, radica en dimensionar los profundos impactos negativos que conllevaría el incumplimiento de las normas por parte de los miembros en un sistema multilateral de comercio. En consecuencia, aunque haya medidas que afecten a algunos sectores económicos es menester que los Gobiernos evalúen la mejor forma de adoptar políticas de protección para estos sectores sociales y productivos y logren estar en conformidad con los acuerdos internacionales suscritos.

Referencias bibliográficas

- Acuña Bolívar, J. (1994). Importancia de la ratificación por Colombia de la Organización Mundial de Comercio. *Colombia Internacional (Bogotá)*, (N.º 28), 3-11.
- Ahumada, C. (1996). *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, (1.ª ed.). Bogotá, Colombia: El Áncora Editores.
- Álvarez Soberanis, J. (1979). El GATT: Antecedentes y Propósitos. *Jurídica*, (N.º 11), 109-136.
- Barbosa Mariño, J. D. y Bernal Corredor, D. (2007). Las subvenciones prohibidas en el acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias de la OMC. Un análisis desde la jurisprudencia de la OMC. *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional (Bogotá)*, (N.º 9), 155-203.
- Bejarano, A. M. y Segura Bonnet, R. (2010). El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional. En: Orjuela Escobar, L. J. (Ed.), *El Estado en Colombia*, (pp. 219-262). Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Bermúdez Torres, C. A. (2010). Colombia y su inserción en las relaciones internacionales en el contexto de la segunda posguerra mundial. *Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, UPB, (Medellín)*, Vol. 40, (No. 113), 415-438.
- Blanco Cruz, L. A. (2007). Los pleitos comerciales de Colombia ante la OMC. *Revista ZERO (Bogotá)*, (N.º 19), 126-131.
- Cardona C., D. (1990). Algunas Características de la Política Exterior Colombiana: Notas para la Discusión. *Colombia Internacional (Bogotá)*, (N.º 11), 1-9.
- Casanovas, O. y Rodrigo, Á. J. (2012). *Compendio de Derecho Internacional Público*. Madrid, España: Tecnos.
- Castrillón Mora, A. (2001). La OMC en perspectiva. *Con-texto: Revista de Derecho y Economía (Bogotá)*, (N.º 9), 13-26.
- Condon, B. J. (2007). *El Derecho de la Organización Mundial de Comercio Tratados, Jurisprudencia y Práctica*. Londres, Reino Unido: Cameron May Ltd.

Correa Crespo, A. M. (2003). *La OMC y su Sistema de Resolución de Disputas: Traspasando las fronteras de la interestatalidad* (tesis de maestría), Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.

_____ (2004). La OMC: traspasando las fronteras de la interestatalidad. *Comentario Internacional (Quito)*, (N.º 5), 172-179.

Corredor Martínez, C. (2001). La modernización inconclusa. En: *Desarrollo económico y social en Colombia: siglo XX*, (pp. 15-38). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional.

Cortés Rodas, F. y Piedrahita Ramírez, F. (2011). *De Westfalia a Cosmópolis: soberanía, ciudadanía, derechos humanos y justicia económica global*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores, Universidad de Antioquia.

Cuervo Restrepo, J. I. (2003). La reforma del Estado y el ajuste estructural en América Latina. El caso de Colombia. *Ópera: Observatorio de políticas, ejecución y resultados de la Administración Pública*, (N.º 3), 67-110.

Dávila Ladrón de Guevara, A (1999). Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿que ha pasado en los noventa?, *Estudios Políticos (Medellín)*, (N.º 15), 60-79.

_____ (1998). *Estadísticas históricas de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Díaz Mier, M. A. (2008). Visiones Críticas de la OMC. *Boletín Económico de ICE (España)*, (N.º 843), 27-44.

Estrada Sierra, A. M. y Arango Gutiérrez, M. C. (2011). Los casos de Colombia ante la OMC. *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional (Bogotá)*, Vol. 2 (N.º 2), 47-60.

Fernández Chaves, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Revista de Ciencias Sociales (Costa Rica)*, (N.º 96), 35-53.

Goncalves, C. J. y Andrés, S. V. (1992). Relaciones económicas entre Colombia y Estados Unidos: la búsqueda de mayor autonomía (1982-1992). *Colombia Internacional (Bogotá)*, (N.º 19), 11-22.

González, J. I. (2001). Entre la sustitución de importaciones y la apertura, En: *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo xx*, (pp. 399-425). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional.

_____ (2008). La revolución liberal ni siquiera ha llegado a Colombia. En: Ocampo Trujillo, J. F. y Ocampo López, J. (Ed). *Historia de las ideas políticas en Colombia: de la independencia hasta nuestros días*, (pp. 377-406). Bogotá, Colombia: Taurus.

Gutiérrez Espada, C. y Cervell-Hortal, M. J. (2008). *El Derecho Internacional en la encrucijada* (2.ª ed.). Madrid, España: Ed. Trotta.

- Harf, M. (1981). Noticias económicas: El ingreso de Colombia al GATT. *Nueva Frontera (Bogotá)*, Vol. 5 (N.º 339), 8-10.
- Hartlyn, J. (1993). *La Política del Régimen de Coalición en Colombia: la experiencia del Frente Nacional*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Herederó de Pablos, M. I. (2001). La Organización Mundial del Comercio frente al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. *Boletín Económico de ICE*, (N.º 2691), 13-20.
- Ibáñez Najar, J. E. (2002). Colombia un Estado en reforma permanente. *ÓPERA: Observatorio de políticas, ejecución y resultados de la Administración Pública*, (N.º 2), 5-22.
- Jackson, J. H. (2009). *Soberanía, la OMC y los fundamentos cambiantes del derecho internacional* (Santarelli, Trans). Madrid, España: Marcial Pons.
- Kalmanovitz, S. (1985). *Economía y nación* (4.ª ed.). Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Krasner, S. (2001). *Soberanía: hipocresía organizada*, Barcelona, España: Paidós Ed.
- _____ (2000). La soberanía perdurable. *Colombia Internacional (Bogotá)*, (N.º 53), 25-42.
- Makuc, A; Vega, C. y Scarpanti, L. (2013). La quimera del oro ¿quó vadis OMC? *Boletín Informativo Techint (Argentina)*, (N.º 341), 79-109.
- Manero Salvador, A. (2008). Los países en desarrollo y el GATT. *Boletín Económico de ICE (España)*, (N.º 843), 107-122.
- Martínez Cadavid, L. F. (2008). La deuda externa colombiana en el contexto latinoamericano: El Precio de la Ortodoxia. *Mercatec (Medellín)*, (N.º 44), 10-17.
- Meier, G. (2002). La vieja generación de economistas del desarrollo y la nueva (Gutiérrez, y Gamboa, Trans.), *Fronteras de la economía del desarrollo: el futuro en perspectiva*, (pp. 1-38). Bogotá, Colombia: Banco Mundial, Alfaomega.
- Migdal, J. S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Misas Arango, G. (2001). De la sustitución de importaciones a la apertura económica. La difícil consolidación industrial. En: *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, (pp. 111-134). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- _____ (2002). *La ruptura de los noventa: del gradualismo al colapso*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional.
- Montaña Mora, M. (1997). *La OMC y el reforzamiento del sistema GATT*. Madrid, España: McGraw-Hill.
- Méndez Munévar, J. (1993). *Efectos sociales de la apertura en Colombia*. Bogotá, Colombia: FIEL.

- Ocampo, J. A. (1987). *Historia Económica de Colombia*. Bogotá, Colombia: Siglo XXI ed.
- Orjuela Escobar, L. J. (2001). La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Colombia Internacional (Bogotá)*, (N.º 49), 103-116.
- _____ (2010). Élités, Estado y nación en Colombia. En: L. J. C. Orjuela escobar (Ed.), *El Estado en Colombia*, (pp. 448). Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Ortiz Quevedo, C. H. (2009). La desaceleración económica colombiana: se cosecha lo que se siembra. *Revista de Economía Institucional (Bogotá)*, vol. 11 (N.º 21), 107-137.
- Padilla Moreno, D. (2007). *La eficiencia de los mecanismos de solución de controversias en la liberalización prevista en la Comunidad Andina y en la Organización Mundial del Comercio* (tesis de maestría). Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Prado Miranda, J. A. (2006). *Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC y supranacionalidad* (tesis de maestría). Quito, Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Pulecio, J. R. (1995). Prólogo: Del GATT a la OMC. Los cambios en el orden económico internacional. *Colombia ante la Organización Mundial del Comercio* (1.ª ed.), pp. 13-30. Bogotá, Colombia: Fescol.
- Quispe Remón, F. (2010). Problemas y perspectivas de los procesos de integración en América Latina. *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional (Bogotá)*, (N.º 16), 259-292.
- Reina, M. E. (1988). Colombia y el sector empresarial ante la evolución de la economía Internacional: un debate introductorio. *Colombia Internacional (Bogotá)*, (N.º 3), 1-9.
- Remes, A. D. (2001). Elección racional, cultura y estructura: tres enfoques para el análisis político. *Revista Mexicana de Sociología (México)*, Vol. 63, (N.º 1), 41-70.
- Rodrik, D. (2002). Después del neoliberalismo ¿que? *Boletín Informativo Techint (Argentina)*, Vol. 310, 19-32.
- Rúa Flechas, M. (2010). El derecho económico internacional. *Fragua (Medellín)*, Vol. 3, (N.º 6), 101-118.
- Seco Martínez, J. M. (2002). Propiedad intelectual y comercio internacional. Un límite para el desarrollo. *Derecho y conocimiento (España)*, (Vol. 2), 213-224.
- Sutherland, P. y Bhagwati, J. (2004). *El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*. Ginebra, Suiza: Informe del Consejo Consultivo al Director General de la OMC.

Sánchez Rodríguez, D. (2008). Comunidad Andina un proceso de integración desde su base social. *Criterios: Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional (Bogotá)*, Vol. 1, (N.º 2), 105-135.

Tamames, R. (2012). Transacciones internacionales: del GATT a la OMC. *Mediterráneo Económico (España)*, Vol. 22, 125-138.

Tickner, A. B. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales. *Colombia internacional (Bogotá)*, Vol. 65, 90-110.

Tobón Londoño, G. (1989). Participación de Colombia en la Ronda Uruguay. *Integración Latinoamericana (Argentina)*, (N.º 151), 32-40.

Tokatlian, J. G. (1996). Pos-guerra fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua. *Análisis Político (Bogotá)*, (N.º 28), 22-40.

_____ (2000). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional (Bogotá)*, Vol. 48, 35-43.

Uribe López, M. (2013). *La nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado.

Valencia Restrepo, H. (2008). *Derecho Internacional Público* (3.ª ed.). Bogotá, Colombia: Comlibros.

Vásquez Arango, C. (2010). *Colombia y el Sistema de Solución de Controversias de la OMC* (Tesis doctoral no publicada). Barcelona, España: Universidad de Barcelona.

----- (2013). *La relación entre las normas de derecho económico internacional y el ordenamiento jurídico colombiano: especial alusión al derecho de la OMC*. [diapositivas de PowerPoint]. Informe de investigación. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

Zapatero, P. (2003). *Derecho del comercio global*. Madrid, España: Civitas Ediciones, S.L.

Cibergrafía

Documentos oficiales de la OMC

Organización Mundial del Comercio (2010). Solución de diferencias. DS366: *Colombia –Precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada. Informe de situación presentado por Colombia*. Documento WT/DS366/15, p. 1. Tomado de: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds366_s.htm

----- (2014 a). Solución de diferencias. DS461: Colombia –Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado. Constitución del Grupo Especial establecido a petición de Panamá. Nota de la secreta-

ría. Documento WT/DS461/4, p. 3. Tomado de: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(%40Symbol%3d+wt%2fds461%2f*\)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%40Symbol%3d+wt%2fds461%2f*)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true)

----- (2014 b). Colombia - Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado - Comunicación del Grupo Especial. Documento WT/DS461/5, p. 3. Tomado de: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(%40Symbol%3d+wt%2fds461%2f*\)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%40Symbol%3d+wt%2fds461%2f*)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true)

----- (2015). Colombia - Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado - Informe del Grupo Especial. Documento WT/DS461/R, p. 3. Tomado de: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(%40Symbol%3d+wt%2fds461%2f*\)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%40Symbol%3d+wt%2fds461%2f*)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true)

----- (2016). Solución de diferencias. DS461: Colombia – Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado Notificación de Apelación de Colombia. Documento WT/DS461/6, página 3. Tomado de: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(%40Symbol%3d+wt%2fds461%2f*\)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%40Symbol%3d+wt%2fds461%2f*)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true)

----- (2018 a). DS461: Colombia — Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado. Tomado de: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds461_s.htm

----- (2018 b). DS502: Colombia - Medidas relativas a los aguardientes importados. Tomado de: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds502_s.htm

----- (2018 c). Entender la OMC: la Organización. Miembros y Observadores. Tomado de: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm

----- (1997). Cincuenta aniversario de la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Tomado de: http://www.wto.org/spanish/news_s/pres97_s/pr081_s.htm

----- (s.f. a). Los años del GATT: de La Habana a Marrakech. Tomado de http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm

----- (s.f. b). Acuerdo de la Ronda Uruguay. Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales: el MEPC. Tomado de: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/29-tpm_s.htm.

----- (s.f. c). Las Conferencias Ministeriales. Tomado de: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/minist_s.htm

----- (s.f. d). Cómo pasar a ser miembro de la omc. Suiza. Tomado de: www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/acces_s.htm

----- (s.f. e.). Procedimiento de los grupos especiales. Tomado de: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/disp2_s.htm

----- (s.f. f.). Información por miembro. Colombia y la omc. Suiza. Tomado de: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/countries_s/colombia_s.htm

----- (s.f. g). Solución de diferencias. DS18: Colombia — Medida de salvaguardia aplicada a las importaciones de filamentos lisos de poliéster procedentes de Tailandia. Tomado de: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds181_s.htm

----- (s.f. h). DS348: Colombia — Medidas aduaneras sobre la importación de determinadas mercancías procedentes de Panamá. Tomado de: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds348_s.htm

----- (s.f. i). Lista cronológica de exámenes de las políticas comerciales. Tomado de: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp_rep_s.htm#chronologically

----- (s.f. j). Entender la omc: los acuerdos. Exámenes de las políticas comerciales: garantizar la transparencia. Tomado de: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm11_s.htm

----- (s.f. k). Exámenes de las políticas comerciales. Los exámenes. [por países]. Tomado de: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp_rep_s.htm#bycountry

----- (s.f. l). La omc. Tomado de: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/thewto_s.htm

----- (s.f. m). Solución de Diferencias. Tomado de: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_s.htm#disputes

----- (s.f. n). Participación en el procedimiento de solución de diferencias. Tomado de: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_settlement_cbt_s/c9s3p1_s.htm#fnt2

----- (s.f. o). Solución de diferencias: Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias. Tomado de: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dsu_s.htm

Otras referencias

Dane (2005). Censo 2005. Tomado de: <http://www.dane.gov.co/censo/files/cuadros%20censo%202005.xls>

El País.com.co. (8 de enero de 2015). *Panamá suspende trámite de TLC con Colombia*. Colombia. Tomado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/panama-suspende-tramite-tlc-con-colombia>

Eltiempo.com (23 de agosto de 2006) *Restricción de importaciones procedentes de Panamá se mantendrá pese a posible demanda ante la OMC*. Tomado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3642357>

La Prensa.com. (13 de julio de 2007) *Descartan acuerdo amistoso con Colombia*. Panamá. Tomado de: <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2007/07/13/hoy/negocios/1046644.html>

_____ (7 de enero de 2015). *Paralizan TLC con Colombia*. Tomado de: http://www.prensa.com/politica/Paralizan-TLC-Colombia_0_4112588962.html

Mincit (11 de abril de 2003). Sistema Generalizado de Preferencias –SGP–. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Tomado de: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=10158>

Naciones Unidas (2018). *Crecimiento de Número de Estados Miembros de las Naciones Unidas, desde 1945 al presente*. Tomado de: <http://www.un.org/es/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present/index.html>

Portafolio.co. (2009 a). *Panamá y Colombia empezaran a negociar la firma de un TLC en enero que abarque todo tipo de productos*. Colombia. Tomado de: <http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-6800751>

_____ (2009 b). *Levantán restricción a ingreso de mercancías desde Panamá*. Colombia. Tomado de: <http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-6801143>

_____ (2012). *Exportadores preocupados por entierro del Plan Vallejo*. Tomado de: http://www.portafolio.co/detalle_archivo/DR-35037

_____ (2013 a). *Con TLC, se busca aplacar contrabando*. Colombia. Tomado de: <http://www.portafolio.co/economia/panama-y-colombia-firman-tlc>

_____ (2013 b). *Panamá y Colombia hablarán de Zona de Libre Colón*. Colombia. Tomado de: http://www.portafolio.co/detalle_archivo/DR-104403

_____ (2013 c). *La OMC logra histórico acuerdo en Bali*. Colombia. Tomado de: <http://www.portafolio.co/internacional/omc-logra-historico-acuerdo-bali>

_____ (2013 d) *Acuerdo de la OMC tiene bajo impacto para Colombia*. Colombia. Tomado de: <http://www.portafolio.co/economia/acuerdo-la-omc-tiene-impacto-colombia>



Imprenta
Universidad de Antioquia

Teléfono: (574) 219 53 30. Telefax: (574) 219 50 13
Correo electrónico: imprenta@udea.edu.co
Impreso en marzo de 2019



Este texto resulta muy provechoso para quienes se acercan por primera vez al estudio de la OMC y de la participación de Colombia en esta, puesto que trasciende la simple narración de eventos históricos y propone un análisis, a partir de un concepto moderno de soberanía, de las implicaciones en materia de diseño de política comercial y potestad regulatoria derivada de las decisiones de dos de los órganos principales de la Organización. Se trata de una contribución desde la Ciencia Política, elaborada en idioma español, que se suma a la limitada literatura académica sobre Colombia y la OMC. Se recomienda su lectura para la comprensión de la influencia que puede ejercerse a partir de las decisiones de ciertas organizaciones internacionales en el diseño de la política de comercio internacional de los Estados, tema que interesa y ocupa tanto a estudiantes como a profesores de Ciencia Política, Derecho, Economía y Relaciones Internacionales.

Carolina Vásquez Arango



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

