



**UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA**  
1 8 0 3

**FACULTAD DE DERECHO Y  
CIENCIAS POLÍTICAS**

**REPERCUSIONES EN LA SOBERANÍA DE COLOMBIA TRAS LOS INFORMES DEL  
ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS (OSD) DE LA ORGANIZACIÓN  
MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) EN EL PERÍODO DE 1995 A 2013**

**SEBASTIÁN GALLEGO DUQUE**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO  
MODALIDAD MONOGRAFÍA**

**ASESORA**

**CAROLINA VÁSQUEZ ARANGO**

**ABOGADA, DOCTORA EN DERECHO**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**MEDELLÍN**

**2014**

*Dedico este trabajo de grado 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 Luisa, quien fue en momentos especiales  
fuente de inspiración y motivación,  
y finalmente, agradezco enormemente a Dios y a la vida*

## Tabla de contenido

### I. Presentación

1. Planteamiento del Problema.....	4
2. Objetivos .....	5
3. Diseño metodológico .....	5
4. Marco teórico .....	7
5. Contenido.....	8

### II. Colombia, transformación del papel del Estado: Del estilo de desarrollo de ISI hacia la apertura económica

1. Introducción .....	11
2. El papel del Estado y el estilo de desarrollo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) .....	13
3. El fortalecimiento “selectivo” del Estado durante el Frente Nacional.....	18
4. Transformación del papel del Estado y apertura económica.....	24

### III. *Réspice mercatum*: Colombia y la Organización Mundial del Comercio

1. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).....	35
2. La creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994 .....	39
2.1. Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) de la OMC. ....	45
2.2. Colombia ante el Sistema de Solución de Diferencias (SD) de la OMC. ....	54
2.3. Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC).....	63

### IV. Entre la soberanía absoluta y la soberanía relativa: los informes del OSD de la OMC

1. ¿Autoridad supranacional del OSD y del OEPC?.....	67
2. Principales dilemas de la soberanía estatal en el marco de la OMC .....	72
3. El cumplimiento del gobierno de Colombia tras la diferencia DS366.....	77

### V. Conclusiones .....81

### Referencias Bibliográficas.....85

# **I. Presentación**

## **1. Planteamiento del Problema**

El Acuerdo de Marrakech -por medio del cual se estableció la Organización Mundial del Comercio y se mejoró el Mecanismo de Solución de Diferencias del antiguo Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947-, fue ratificado por 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 todos sus 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 2013, participó en una serie de controversias comerciales surgidas por el incumplimiento de las normas de la OMC. Adicionalmente, 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, estos compromisos adquiridos le han supuesto grandes retos institucionales y comerciales a fin de aprovechar los nuevos mercados y competir con economías muy fuertes que dominan el comercio internacional.

## **2. Objetivos**

La presente investigación tiene como objetivo general 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 Órgano de Solución de Diferencias (OSD) limitan su soberanía para regular asuntos económicos. Para llevar a cabo este objetivo, es imprescindible identificar las dimensiones más relevantes de la soberanía estatal y determinar con cuál o cuáles de estas dimensiones se relacionan las obligaciones contraídas por Colombia en materia de solución de diferencias.

Para el logro de este propósito, de acuerdo con los supuestos del análisis de contenido (Fernández Chaves, 2002), han sido tomadas en cuenta las diferencias comerciales en la cuales ha participado Colombia como demandado desde 1995 hasta el 2013.

## **3. Diseño metodológico**

En el desarrollo de esta investigación, fueron estudiadas las obras que han analizado las dimensiones de la soberanía en el marco de las relaciones internacionales, en especial, las fuentes bibliográficas que han problematizado las limitaciones de la soberanía con respecto al OSD de la OMC. Por ende, fue imperiosa la necesidad de comprender el procedimiento de Solución de Diferencias (SD), el texto denominado “Soberanía, la OMC y los fundamentos cambiantes del derecho internacional” del profesor John Jackson (2009), el cual señala los elementos conceptuales más relevantes de la soberanía en el marco de la OMC y las nociones jurídicas en las cuales ésta se fundamenta. Además de Jackson fueron significativos los aportes de Bradley J. Condon (2007), Miguel Ángel Díaz Mier (2008), Javier Augusto Prado Miranda (2006) y Pablo Zapatero (2003), entre otros autores, quienes analizan las características más relevantes del

procedimiento de SD y su relación con la autonomía del Estado-nación en los asuntos económicos. Para abordar las diferencias comerciales en las cuales ha participado Colombia, la tesis doctoral de la profesora Carolina Vásquez Arango (2010) fue significativa, al aportar conclusiones valiosas sobre dichas diferencias.

Mediante el método del análisis de contenido, han sido analizados los informes adoptados por el OSD relativos a Colombia entre los años 1995 a 2013, en los cuales se ha recomendado a Colombia a cambiar o suprimir alguna de sus prácticas o medidas comerciales para que sean consistentes con los acuerdos de la OMC. Partiendo del supuesto que el propósito básico del análisis de contenido es:

“[...] la identificación de determinados elementos o componentes de los documentos escritos: letras, silabas, lexemas, fonemas, sintagmas, palabras, frases, párrafos, títulos, caracteres, reactivos, secciones, temas, asuntos, medidas de espacio, medidas de tiempo, símbolos, etc.; y su clasificación bajo la forma de variables y categorías para la explicación de fenómenos sociales bajo investigación”. (Fernández Chaves, 2002, p. 37);

Los documentos y notas de prensa relativos a las diferencias comerciales en que intervino Colombia como demandado fueron objeto del método de análisis de contenido. Esta metodología de análisis ha sido abordada por diversos autores, entre ellos Díaz y Navarro (1998), Duverger (1986), Hernández (1998), Kerlinger (1988) y Sierra (1985), quienes han realizado aportes significativos dentro de este método de investigación (cf. Fernández Chaves, 2002).

La codificación final consistió en identificar en las conclusiones de los informes adoptados por el OSD, las recomendaciones hechas a Colombia para que adoptara cambios legislativos o modificara sus políticas comerciales, y contrastarlas con las declaraciones sobre el

cumplimiento remitidas por Colombia a la OMC o con notas de prensa, con el objeto de verificar si se había llevado a cabo su efectivo cumplimiento.

#### **4. Marco teórico**

Entre las fuentes teóricas que dimensionan los desafíos políticos, jurídicos y económicos de la soberanía, se hizo indispensable el texto del profesor Stephen D. Krasner (2001) “Soberanía: hipocresía organizada”, quien 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 delgado las funciones estatales tradicionales – como lo es 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 (2011) y Francisco Cortés Rodas, “De Westfalia a Cosmópolis: soberanía, ciudadanía, derechos humanos y justicia económica global”, resalta la forma como la soberanía interna es desafiada desde el plano internacional mediante la guerra y la condicionalidad en materia económica, jurídica y de justicia.

Los aportes teóricos de estos autores demuestran como algunas funciones tradicionales que el Estado desempeñaba 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) que condicionan las instituciones del Estado hacia la obediencia de normas y compromisos adquiridos en esas organizaciones.

## 5. Contenido

Una vez finalizada esta introducción, en el segundo capítulo (II) de esta monografía, se presenta un panorama general que intenta explicar 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 forma de explicar 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<sup>1</sup>. Entre los eventos más significativos se resaltan: 1) los desafíos institucionales que los actores internacionales ejercieron sobre las estructuras de autoridad internas; 2) la influencia de las tesis estructuralistas de la 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 finalmente, 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 tercer apartado (III) 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 Acuerdo 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.

---

<sup>1</sup> 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.



De esta forma, se exponen: 1) los motivos por los cuales se puede iniciar 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 2013; y finalmente, 3) las características más relevantes del nuevo Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) destinado a supervisar que todos los Miembros de la Organización estén cumpliendo efectivamente los acuerdos pactados.

Finalmente, en el último acápite (IV), se intenta demostrar en qué medida o hasta qué punto, resultado de una 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, limitando a su vez 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 sus Miembros, y se exponen algunas posturas críticas que catalogan a la OMC como una organización supranacional, capaz de obligar a sus Miembros a alterar sus medidas comerciales consideradas incompatibles con los acuerdos de la Organización, o que están afectando las ventajas comerciales de alguno de sus Miembros. En esta última parte: 1) se demuestra que la OMC sigue siendo una organización internacional, de carácter intergubernamental y dirigida efectivamente por sus Miembros, y dado que 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 ésta 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 internacionalmente. De esta forma se evidencia cuál es el alcance o las repercusiones en la soberanía de Colombia tras los informes del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

## II. Colombia, transformación del papel del Estado:

### Del estilo de desarrollo de ISI hacia la apertura económica

#### 1. Introducción

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 los Estados Unidos fueron el eje central de la política exterior colombiana<sup>2</sup>. La estrecha relación entre Estados Unidos y Colombia dio soporte a una doctrina denominada en los años treinta, “*réspice polum*” o de “la estrella polar”<sup>3</sup>, influenciando a Colombia en sus relaciones diplomáticas con los intereses económicos y políticos de los Estados Unidos bajo los supuestos de la “libre empresa y la solidaridad hemisférica” (Bermúdez Torres, 2010, p. 428). En este periodo, la política exterior colombiana se caracterizó por su bajo perfil diplomático y el reconocimiento explícito del liderazgo de los 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.

---

<sup>2</sup> La alianza política entre Colombia y los Estados Unidos ha perdurado desde 1914 mediante el tratado Urrutia Thompson por medio del cual los Estados Unidos subsanaron económicamente mediante el pago de 25 millones de dólares, la crisis diplomática entre estos dos países surgida a partir de la independencia de Panamá (Bermúdez Torres, 2010). Este episodio fue conocido también 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, cf. Uribe López, 2013, p. 227).

<sup>3</sup> Marco Fidel Suarez 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 alienarse con esta potencia a fin de satisfacer las necesidades económicas del país (Drekonja, 1983, pp. 70-71; cf. Tickner, 2007). Estos planteamientos fueron conocidos, en principio, como la Doctrina Suarez (Tokatlian, 2000).

Sin embargo, la tradición del “*réspice polum*” se mantuvo hasta mediados de los años sesenta, cuando se decidió adoptar una política económica relativamente más autónoma y priorizar las relaciones con los demás países de la región y no sólo con los Estados Unidos como único actor protagónico. Para dicho propósito, influyeron las tesis estructuralistas<sup>4</sup> de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), y los escritos desde la perspectiva de la interdependencia<sup>5</sup>, los cuales, reafirmaron la autonomía nacional y regional en las decisiones políticas y económicas (Pardo y Tokatlián, 1988, cf. Bermúdez Torres, 2010, p. 435).

Bajo este imperativo, durante la administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-70), empezó a tomar fuerza en la política exterior colombiana otra tendencia denominada “*réspice 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 de Colombia. Aún más, este periodo se caracterizó a su vez, por la internacionalización de las relaciones diplomáticas de Colombia con los países de Europa Occidental y los nuevos países de

---

<sup>4</sup> 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, las hipótesis que los economistas estructuralistas defendían era la estrecha relación directa existente entre la transformación industrial, capacidad tecnológica y crecimiento económico (Ortiz Quevedo, 2009).

<sup>5</sup> Entre los años sesenta y setenta en América Latina, 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); (González, 2001). 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, destacaron el papel que desempeña el orden económico internacional configurado a su vez, por la división internacional del trabajo (Cardoso y Faletto 1969; Cardoso 1972; Santos, 1969; cf. Tickner, 2007). Por ello, para Jaguaribe, los costos de la dependencia se manifestaban ante todo en la “viabilidad nacional” (Juaribe, 1979, p. 96-97; cf. Tickner, 2007). Sin embargo, tanto para Jaguaribe (1979) como para Juan Carlos Puig (1980), reafirmar mayor autonomía en Colombia implicaba a su vez, mantener unas relaciones cordiales con los Estados Unidos, al ser este, el principal aliado y socio comercial de Colombia en la región (cf. Tickner, 2007).

África y Asia, resultantes de los procesos de independencia, resaltando un énfasis más amplio en la doctrina del “*réspice similia*”.

## **2. El papel del Estado y el estilo de desarrollo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)**

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)<sup>6</sup>. 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 dichos 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 posteriormente las ventajas derivadas del progreso tecnológico (Prebisch, 1961, cf. Ahumada, 1996, p. 91). Por su parte, Nora Lusting concebía que las políticas económicas recomendadas por la CEPAL, eran consistentes, con las *teorías de la modernización*<sup>7</sup> en sentido amplio, según ella, la estrategia ISI

---

<sup>6</sup> Los autores keynesianos resaltaron la intervención activa del Estado sobre la economía, destacando los efectos multiplicadores del gasto público y la redistribución de la renta como forma de dinamizar el mercado interno (González, 2001).

<sup>7</sup> Las teorías de la modernización de corte estructuralista desempeñaron una fuerte influencia entre los años sesenta y principios de los setenta. Ésta teoría en esencia “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 (cf. Ahumada, 1996). Sin embargo, sus

sería “un camino hacia el crecimiento, más independiente, democrático, e igualitario que el crecimiento basado en la exportación de productos primarios (...)” (Lusting, 1991, cf. 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 de “Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)”, llamada también, modelo de desarrollo<sup>8</sup> 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 esta estrategia fue adoptada en principio, 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, 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. Estos hechos han sido considerados por

---

postulados fueron posteriormente cuestionados por otra teoría de corte estructuralista: “la teoría de la dependencia” (Remes, 2001, p. 48).

<sup>8</sup> 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 que: “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” (2001, p. 401). Al respecto, este autor argumenta “...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, p. 402).

algunos –entre ellos Gabriel Misas Arango (2001) y Consuelo Corredor Martínez (2001)- como una especie de alianza<sup>9</sup> entre los sectores agroexportadores e industriales. Al respecto, señala Misas Arango:

“[...] 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 agro-industrial quienes aprovechando la “bonanza”<sup>10</sup> en los precios internacionales del café buscaron consolidar una estructura agro-industrial moderna mediante el impulso de un “Modelo Liberal de Desarrollo” (Corredor Martínez, 2001, p. 20). Por consiguiente, debido a la tradición clientelista<sup>11</sup>, la estructura institucional preservó los intereses de aquella élite agro-industrial emergente que moldeó las bases políticas del Estado frente a su orientación proteccionista, y de esta forma, la preferencia hacia unos intereses específicos.

---

<sup>9</sup> Argumenta Gabriel Misas Arango (2001, p. 114) que esto fue posible gracias a una alianza entre los sectores cafetero e industrial, donde, al inicio de los años cincuenta, el 90% de las divisas provenían 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).

<sup>10</sup> Frente a esta situación el desarrollo infraestructural del país, ya anteriormente se había caracterizado más por depender internacionalmente a las denominadas “bonanzas” minera, cafetera y de crudo, que a la tributación directa (Uribe López, 2013).

<sup>11</sup> Sobre este punto es oportuno señalar que, las relaciones clientelares en Colombia antes del Frente Nacional se pueden identificar como un clientelismo tradicional que, como señala Andrés Dávila Ladrón de Guevara, sus rasgos principales eran: “en primer lugar, la intermediación [y] el intercambio, [el cual] se daba directamente entre patrones 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, [como] por ejemplo, entre campesinos y hacendados (1999, p. 67).

En concordancia con los planteamientos del enfoque “Estado en la sociedad” (*the state-in-society approach*) propuesto por Joel Samuel Migdal (2011), se deriva una concepción del mismo como un conjunto de arenas de disputa (de dominación y oposición) entre actores, grupos y fuerzas sociales que ejercen presión sobre el Estado. Es decir, 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 implementar decisiones políticas<sup>12</sup>. Por lo tanto, en aquel entonces, la autonomía del Estado en materia económica se consolidó fuertemente en la defensa del desarrollo de sectores específicos, en especial, de los sectores agroexportador e industrial.

De esta forma en Colombia hay una acción deliberada del Estado en 1951 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 crédito al fomento (Misas Arango, 2001). Por lo anterior, los años cincuenta y sesenta han sido considerados como el auge del proceso de ISI y es considerado -como señala Corredor (2001)- un claro punto de inflexión en los sectores productivos pasando de ser una sociedad básicamente agraria y rural, con un evidente retraso industrial hacia un acelerado proceso de desarrollo industrial y de urbanización<sup>13</sup>. Ante estas medidas, Colombia inició la segunda mitad del siglo XX adoptando -en palabras de Jorge Iván González (2008, p. 401)- un “keynesianismo frágil” impulsando el crecimiento del gasto público como forma de dinamizar la economía nacional y el proceso de industrialización.

---

<sup>12</sup> Al respecto, Migdal 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” (Migdal, 2001, cf. Uribe López, 2013, p. 157).

<sup>13</sup> Se puede constatar este proceso al comparar el proceso acelerado de urbanización de la segunda mitad del siglo XX. Al comenzar el Frente Nacional (1858), Colombia era un país de 14,4 millones 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 41,4 millones, de los cuales el 76% vivía en las cabeceras municipales. [disponible en línea]: [<http://www.dane.gov.co/censo/files/cuadros%20censo%202005.xls>] (cf. Uribe López, 2013, pp. 200-201).



Sin embargo, el crecimiento del gasto público tuvo una fuerte oposición por una parte del bloque social dominante, quienes en su conjunto, se desatendieron en la financiación de los bienes públicos<sup>14</sup>. Además, no sólo existía un alto grado de evasión tributaria, sino que además, los latifundistas “eran los grandes beneficiarios del crédito preferencial del Estado, al cual accedían de manera muy fácil” (Uribe López, 2013, p. 209). En esas circunstancias, las capacidades infraestructurales 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, a pesar de que 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<sup>15</sup>. 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 *status quo*. Sobre este punto, Mauricio Uribe López ha señalado:

“[...] 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

---

<sup>14</sup> Al respecto el Jefe de Rentas e Impuestos Nacionales Oscar 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*. “Medidas para evitar evasión al impuesto sobre la renta”. 25 de enero de 1960, p. 7 (cf. Uribe López, 2013, p. 209).

<sup>15</sup> 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.

político resultan poco probables, ya que los Estados en sociedades fragmentadas permanecen más como “arenas de acomodación”<sup>16</sup> que como fuentes importantes de cambio”. (2013, p. 156)

### **3. 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 tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Alianza Internacional para el Desarrollo (AID)<sup>17</sup>, desempeñaron un papel cada vez más activo sobre los gobiernos a fin de garantizar una mayor liberalización económica pregonando políticas de apertura y de libre mercado como alternativa a la estrategia económica de ISI. Por otra parte, el papel protagónico de los 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<sup>18</sup> (Pulecio, 1995). Este período evidenció una fuerte radicalización ideológica, siendo eufemísticamente conocido como “guerra fría”<sup>19</sup>. Ante esto, en el ámbito interno, se configuró un ambiente propicio para que la actitud de las clases dirigentes fuera claramente pro-norteamericana y anticomunista, nuevamente en concordancia con los supuestos del “*résépice polum*” (Bermúdez Torres, 2010).

---

<sup>16</sup> Joel Migdal 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 niveles local, regional y nacional (Migdal, 2001, cf. Uribe López, 2013, p. 156).

<sup>17</sup> Entre 1967 y 1974 Colombia recibió más ayuda de la AID 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, cf. Bermúdez Torres, 2010).

<sup>18</sup> La fuerte incidencia que en estas organizaciones ejercen los países económicamente más poderosos está determinada por el denominado “*sistema de voto ponderado*”, el cual consiste que las decisiones fundamentales son el resultado de una votación que depende del aporte financiero de cada país, siendo los Estados Unidos de Norteamérica el mayor contribuyente del FMI (Rúa Flechas, 2010).

<sup>19</sup> Esta situación se mantuvo así hasta los ochentas a raíz de la denominada “crisis de las ideologías”, haciendo que la política exterior colombiana se ampliara y diversificara estableciendo nuevas relaciones políticas y comerciales con algunos países socialistas, adquiriendo la política exterior un mayor grado de autonomía en sus relaciones internacionales (Reina, 1988).

En este contexto, Colombia inició la década de los años sesenta en medio del periodo denominado “La Violencia”<sup>20</sup> y la “restauración del orden elitista” (Daniel Pécault, 1987, cf. Misas Arango, 2002, p. 77) que terminaría desmontando las reformas emprendidas por la República Liberal (1930-1958) (Uribe López, 2013). Tras el derrocamiento en 1957 del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957)<sup>21</sup>, los partidos tradicionales firmaron el *Pacto de Benidorm* por el cual se comprometieron a gobernar en el poder con el fin de disminuir la violencia partidista, de forma alterna hasta 1974, sobre los principios de paridad y poder compartido, denominando este acuerdo “Frente Nacional” (1956-1974)<sup>22</sup> (Hartlyn, 1993). En un contexto de violencia partidista, este pacto resultó ser mutuamente beneficioso 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 modernizadora del liberalismo que abogaba por una sociedad industrializada logró modernizarse infraestructuralmente (Orjuela Escobar, 2010, p. 369).

Este pacto significó no sólo la recuperación de la institucionalidad democrática, mediante un régimen de democracia restringida, sino también, un esfuerzo por reconstruir el Estado

---

<sup>20</sup> Los diversos intentos de ampliar el mercado interno por parte de algunas fracciones de la élite política –señala Uribe (2013)- constituyeron el telón de fondo de la guerra civil entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, siendo éste periodo eufemísticamente denominado como *La Violencia* (1948-1958). El detonante fue el magnicidio ocurrido el 9 de abril de 1948 contra el candidato presidencial por el partido liberal, Jorge Eliecer Gaitán, suceso más conocido como el *Bogotazo*, generando una fuerte crisis institucional, económica y social en el país (Kalmanovitz, 1985). Vale decir que dicho suceso aconteció además 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), siendo el ex presidente Alberto Lleras Camargo quien ejercería la primera secretaría de la Organización (Bermúdez Torres, 2010). Desde la perspectiva de la dependencia, el ex presidente Alberto Lleras Camargo, fue uno de los representantes de la élite política que se insertaría voluntariamente en la denominada “dependencia consentida”, término acuñado por el argentino Félix Peña (Drekonja, 1983a; cf. Bermúdez Torres, 2010).

<sup>21</sup> 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, lo que le otorgó, según Alejandro Díaz (1976, p. 21), “el respeto de sus acreedores internacionales y preparó el escenario para hacer de Colombia la vitrina de la Alianza para el Progreso” (cf. Kalmanovitz, 1985, p. 414).

<sup>22</sup> Al respecto, Jonathan Hartlyn (1993), menciona los diferentes términos que los analistas políticos han utilizado 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). Siendo también descrito como “casi poliarquía” (Dahl, 1971). A su vez, Hartlyn caracteriza este régimen como “consociativo”, y Kalmanovitz como “democracia restringida” (Kalmanovitz, 1985).

colombiano. Dicho esfuerzo, se caracterizó por ser agenciado fundamentalmente por 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 en ciertos sectores sobre otros<sup>23</sup>.

Sobre este punto, un análisis minucioso de los datos presentados por Bejarano y Bonnet evidencian que durante el periodo 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%<sup>24</sup> (2010, p. 237). 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 este preciado ‘botín’” (2010, p. 241).

Esta situación explica la tradicional subordinación del Estado colombiano a la dinámica de los partidos tradicionales durante el régimen frente nacionalista y su dinámica 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

---

<sup>23</sup> 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 periodo del Frente Nacional según prioridades fueron los siguientes: 1) sector social (28,62%), 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 señalar estas prioridades radica en comprender tendencias generales en los gastos de la hacienda pública. Según Uricoechea (1986, 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” (cf. Bejarano y Bonnet, 2010, p. 235).

<sup>24</sup> 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).

(20,38%), en años recientes se ha puesto de manifiesto el enorme rezago en la infraestructura de transportes, de puertos y de telecomunicaciones. Si a lo anterior añadimos la corrupción, “las dificultades propias de la geografía [y] la fragmentación de las inversiones [realizadas] en infraestructura”<sup>25</sup> durante el Frente Nacional y posteriores, evidenciamos hoy por hoy, los resultados de un mapa político fragmentado con regiones incomunicadas entre sí (González, 2010, cf. 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*, los cuales fueron adoptados en doce postulados en 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 Colombia<sup>26</sup>. 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, cf. Bejarano y Segura Bonnet, 2010, p. 239).

A pesar de 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 hacendatario que habían gozado los beneficios del estilo de desarrollo de ISI (Uribe López, 2013, pp. 267-270). Sin embargo, la exacerbación del clientelismo redujo la autonomía relativa del Estado y produjo

---

<sup>25</sup> “[...] 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 (cf. Uribe López, 2013, p. 232).

<sup>26</sup> Ricardo Ffrench-Davis, y Oscar Muñoz, 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 (Ffrench-Davis, R. y Muñoz, O., 1991; cf. Ahumada, 1996, p. 86).

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 prohibiendo la importación, configuró 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<sup>27</sup> (Misas Arango, 2001).

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*”, haciendo 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)<sup>28</sup>, creada un año anterior en Montevideo, Uruguay; y en 1969, suscribió al Acuerdo de

---

<sup>27</sup> Al respecto 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, productos 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” (Palacios, 2003, cf. Uribe López, 2013, p. 203). 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).

<sup>28</sup> En 1980, mediante el Tratado de Montevideo adquiere el nombre de Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), orientada en la promoción del desarrollo económico (estableciendo una Zona de Libre Comercio –ZLC-), social, armónico y equilibrado de la región, clasificando “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

Cartagena, por medio del cual se creó El Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones 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” (Ocampo, 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)<sup>29</sup>.

Finalmente, el modelo de desarrollo de ISI en Colombia presentó señales de agotamiento en dos periodos críticos: i) la década de los setenta, como consecuencia de la estrechez en la demanda del mercado interno<sup>30</sup>; y ii) la década de los ochenta, como consecuencia del declive en los precios internacionales del café. Con respecto al primer elemento crítico: *estrechez del mercado interno*, Jorge Iván Gonzáles 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”<sup>31</sup> (2001, p. 407). Por su parte -argumenta Mauricio Uribe López- “la expansión de la relación salarial fue constreñida por el elevado precio de los

---

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. Actualmente cuenta con trece Estados miembros.

<sup>29</sup> El Acuerdo de Cartagena fue inicialmente suscrito por 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, siendo posteriormente profundizado mediante el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena (Quispe Remón, 2010, p. 272). Sin embargo, dichos avances caminan a paso lento. Aún más, el mismo proceso de integración económica, hoy por hoy, también presenta serias dificultades: “existe 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).

<sup>30</sup> 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).

<sup>31</sup> Sobre este punto, la CEPAL afirmaba que “la redistribución genera los excedentes necesarios para el desarrollo de la industria nacional y la disminución de las importaciones” (González, 2001, p. 407).

alimentos<sup>32</sup>, fruto de la [prevalencia en la] estructura bimodal de la tenencia de la tierra”<sup>33</sup> (2013, p. 259), y como consecuencia “la demanda potencial no [podía] convertirse en demanda efectiva” (DNP, 1972). 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).

#### **4. 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 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-ley 444 y 688 de 1967, dotando al sector de un marco jurídico mediante el Estatuto Cambiario, que reglamentó la política cambiaria y legislativa sobre comercio exterior<sup>34</sup>. 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

---

<sup>32</sup> Por ejemplo, -señala Uribe López-, “en 1963, mientras el crecimiento del IPC fue del 32,56%, el IPC de alimentos creció 43,65% con respecto al año anterior. Departamento Nacional de Estadística (DANE). *Estadísticas Históricas de Colombia*: [<http://www.dnp.gov.co/>] (cf. Uribe López, 2013, p. 239).

<sup>33</sup> “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, cf. Uribe López, 2013, pp. 259-260).

<sup>34</sup> Según Carlos Humberto 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.



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 remplazado 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 Jorge Iván Gonzáles (2001)- los objetivos de estas políticas tuvieron más promoción que disciplina. Parafraseando 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 nacional (desindustrialización) y como consecuencia se produjo una desaceleración económica<sup>35</sup> (2009, pp. 115-117).

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<sup>36</sup>, los dirigentes gremiales promovieron un mayor grado de apertura económica como forma de reducir los costos sobre los

---

<sup>35</sup> Según Ortiz Quevedo este proceso significó para Colombia una *desaceleración económica*, señalando: “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) señala 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 la que se presentó durante los años de la apertura económica (cf. González, 2001). Por su parte, 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 (Berry, 2002, cf. Uribe López, 2013, p. 270). Además, la participación del sector industrial en el PIB fue muy limitado, 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 un 15% (Ortiz Quevedo, 2009, pp. 115-117).

<sup>36</sup> En este sentido, mientras en 1970 el café representó el 63,4% de las exportaciones colombianas, para 1999, representó apenas el 11,4%. Cálculos de Kalmonovitz y López, 2006, con base en cifras del DANE (cf. 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).

productos importados, y a su vez de forma implícita, desatenderse de la financiación estatal<sup>37</sup>. Por consiguiente, como 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<sup>38</sup>.

A pesar de 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).

El contenido de la reforma constitucional de 1968 puede sintetizarse en cinco áreas principales: reforma y desmonte gradual del Frente Nacional; fortalecimiento del poder ejecutivo y reforma del Congreso; fortalecimiento de la capacidad de intervención económica del ejecutivo; reforma administrativa, y; reforma del sistema electoral (Bejarano y Segura Bonnet, 2010, pp. 254-256). 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, posibilitando la potestad de decretar la “emergencia económica” para legislar en la materia (Bejarano y Segura Bonnet, 2010, p. 256).

---

<sup>37</sup> “Poco ambiente a más impuestos”, *El Tiempo*, 7 de agosto de 1969 (cf. Uribe López, 2013, p. 211).

<sup>38</sup> 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 millones de dólares (Hartlyn, 1993, p. 125).

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 abaratando aún más la importación de maquinaria y equipo. Además, en 1981, después de trece años de su primer acercamiento, Colombia se adhirió finalmente al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)<sup>39</sup>, lo que conllevaría a reducir 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).

En este sentido, el ingreso al GATT significó para Colombia la posibilidad de incrementar y diversificar las exportaciones que, desde el Estatuto Cambiario (Decreto 444 de 1967), se habían empezado a consolidar y, el reconocimiento interno de las ventajas del multilateralismo sobre el bilateralismo (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 [sesenta] 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 papel del Estado adoptó progresivamente una postura de neutralidad, eliminando la intervención directa, situando la estabilidad macroeconómica de corto plazo en el primer nivel de la agenda y

---

<sup>39</sup> Desde 1968 Colombia había realizado su primera solicitud de adhesión al Acuerdo 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 1961, al firmar el Acuerdo de Cartagena, por medio del cual se creó el Pacto Andino -hoy CAN- (Harf, 1981). Luego, durante la Ronda de negociaciones 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).

otorgando 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, evidencia 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, cf. Gonzáles, 2001, p. 415) siendo los objetivos finales de la política económica los campos interno (fiscal) y externo (balanza de pagos) (Gonzáles, 2001, p. 415). A pesar de ello, la administración de Turbay Ayala concluyó con un déficit en la balanza comercial de más de 4.500 millones 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).

A la par que 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-, la administración Turbay debió acudir a la banca internacional, ante las dificultades internas para financiar los bienes públicos. De esta forma, el sector público aumentó su endeudamiento externo pasando de 6.200 a 11.000 millones de dólares entre 1979 y 1982, y el pago de intereses se multiplicó por 11 entre 1970 y 1982 (Ahumada, 1996, p. 99). La suma de estos factores y las importaciones ilegales produjeron, en términos de José Antonio Ocampo, una recesión que perduró hasta 1983 (Ocampo, 1987, pp. 278-279). En este sentido, Ortiz Quevedo identifica que “la tendencia de crecimiento se quiebra [desde 1974] hacia 1980” (2009, p. 108)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Sobre este punto, Sarmiento (1996, 2005), Misas (2002), y Stiglitz (2002), señalan que “la apertura económica arrasó gran parte de la industria por la baja competitividad sistémica de la economía nacional debido a la carencia de desarrollo industrial e infraestructural [del país] (cf. Ortiz Quevedo, 2009, p. 119). A su vez, sus efectos también fueron diversos entre los gremios empresariales. Por ejemplo, según Ahumada (1996), el sector financiero y el de acciones resultarían los más beneficiados, mientras que para Ortiz Quevedo (2009), resultarían ser los sectores textil, cervecero y azucarero. Por su parte, los sectores económicos más afectados por dicho proceso, señala Ahumada (1996), serían los sectores industrial y agrícola.

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. Finalmente, la administración Betancur optó por la segunda opción, debido a que “los esfuerzos por lograr una política latinoamericana unida [habían] fracasado, [y] los costos de una reestructuración habrían sido bastante altos” (Goncalves y Andrés, 1992, p. 7). Este sería el denominado crédito “Jumbo” (por mil millones de dólares) 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” (Ídem). De hecho, Colombia fue el único país en la región que logró evitar la reprogramación de su deuda con posterioridad a la crisis de la deuda mexicana en 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 macroeconómicos<sup>41</sup> 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:

---

<sup>41</sup> 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, cf. Cuervo Restrepo, 2003, p. 80).

“[...] el objetivo central de las políticas de ajuste, [fue] 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 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”<sup>42</sup>. (2003, p. 82)

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<sup>43</sup>. Ante esto, se generó una redefinición de los acuerdos institucionales entre las élites políticas del Estado y los diversos sectores económicos, conllevando así, una división política entre aquellos que abogaban por un

---

<sup>42</sup> Al respecto, Stephan Haggard, señala que han sido tres los enfoques con los que puede analizarse las distintas reformas del Estado en América Latina. Estos han sido 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” (cf. Cuervo Restrepo, 2003, p. 68). Curiosamente, en lo referente a los supuestos del reduccionismo estatal, es importante resaltar el artículo de Jorge Enrique Ibáñez Najjar quien señala que al contrario de la reducción del “tamaño” del Estado, en términos cuantitativos, éste ha crecido, por lo cual, el número de entidades, organismos y dependencias a nivel nacional ha aumentado progresivamente, pasando de 112 en 1986, 232 en 1991 y a más de 400 en 1999 (2002, p. 16).

<sup>43</sup> 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).

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).

Esta situación generó una “fragmentación en la clase dirigente empresarial del país [...] tradicionalmente expresada a través de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI)”, conllevado un paulatino distanciamiento “entre la ANDI y el Consejo Gremial, por una parte, y los llamados ‘Cuatro Grandes’”<sup>44</sup> (Orjuela Escobar, 2010, p. 272). 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, cf. 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 eliminando en 1990 el control de cambios (Decreto 444 de 1967)<sup>45</sup>; 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 -

---

<sup>44</sup> En Colombia el grupo de los llamados “Cuatro Grandes” lo conforman: la Organización Ardilla Lulle, el Grupo Santo Domingo, el Grupo Luis Carlos Sarmiento Angulo y el Sindicato Antioqueño (Misas, 1994, cf. Orjuela Escobar, 2010, p. 372).

<sup>45</sup> A partir de la eliminación en 1990 del control de cambios (Decreto 444 de 1967), la autonomía en la política fiscal disminuyó, siendo éste 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 genera círculos viciosos de pobreza y desigualdad difíciles de controlar (BID, 1998) (cf. González, 2001, p. 411).

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 Luis Javier Orjuela:

“[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 de Uruguay (1986-1994), en la cual participó Colombia, se profundizó y consolidó la dinámica de apertura económica, mediante políticas unilaterales de liberalización comercial<sup>46</sup>, disminuyendo los aranceles de casi todos los productos manufacturados y de origen agrícola, de 34% a un promedio de 11%, en 1994 (Fajardo, 2009, cf. Uribe López, 2013, p. 279). En consecuencia, dicha apertura fue el resultado del Acuerdo de Marrakech -por 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 Acuerdo GATT<sup>47</sup>.

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. Estas políticas, “[privilegian] la acción de las fuerzas del mercado en la asignación de

---

<sup>46</sup> 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)

<sup>47</sup> 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, cf. Tokatlian, 2000, p. 40).



los recursos, [reduciendo] el intervencionismo estatal y [redefiniendo] los espacios institucionales de gestión” (Pulecio, 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) (Rodrik, 2002, pp. 28-30). Así, se da inicio a “una agenda que –aún perdura y- privilegia la liberalización del comercio y los mercados financieros, mientras deja de lado [...] la liberalización del comercio en servicios laborales” (Rodrik, 2002, p. 24).

En conclusión, es 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).

La reestructuración económica ha sido identificada 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, a pesar del proceso de modernización económica, en Colombia, el sistema político y la organización Estatal han seguido 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 significo para Colombia, entre otras, la adhesión al Acuerdo GATT y posteriormente la ratificación del Acuerdo de Marrakech por medio del cual se creó la OMC, derivando de este proceso, una serie de compromisos que el Estado colombiano debió asumir. Entre los cuales derivó que 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 ser entendido como los “límites de la soberanía en el marco de la OMC”. De esta forma, el siguiente apartado explica como el procedimiento de Solución de Diferencias (SD) de la OMC logra limitar la soberanía colombiana para legislar en política económica y comercial, y toma como estudios de caso, las diferencias comerciales de Colombia como demandado (1995-2013). 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.

### III. *Réspice mercatum*: Colombia y la Organización Mundial del Comercio

#### 1. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

El 30 de octubre de 1947, 23 países<sup>48</sup> -12 economías desarrolladas y 11 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 acuerdo 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).

**Tabla 1. Rondas comerciales del GATT**

Año	Lugar/denominación	Temas abarcados	Países participantes
1947	Ginebra, Suiza	Aranceles	23
1949	Annecey, 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, etc.	123

Fuente: elaboración propia con base en datos tomados de la OMC<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Los 23 miembros fundadores 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 (OMC). [disponible en línea]: [[http://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres97\\_s/pr081\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/pres97_s/pr081_s.htm)], página web visitada el 27 de septiembre de 2013.

<sup>49</sup> OMC. [disponible en línea]: [[http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact4\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm)], página web visitada el 27 de septiembre de 2013.

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 trata igual a quienes son desiguales en la esfera económica, se beneficia a los países más desarrollados acentuando la desigualdad” (1979, p. 114)<sup>50</sup>; 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, 2004, p. 27).

Ante esta situación y con una mayor representación en los espacios de discusión y debate, veintiún (21) 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 su desarrollo. De tal forma que, en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo<sup>51</sup>, de 1964, se estipuló la adición al GATT de 1947 de una IV parte, relativa al comercio y desarrollo, añadiendo disposiciones favorables a los países en desarrollo y menos adelantados (Castrillón Mora, 2001, p. 15)<sup>52</sup>. Estas disposiciones pueden ser sintetizadas como

---

<sup>50</sup> De hecho, en la redacción originaria del GATT de 1947 sólo figuró una disposición que hacía referencia a la promoción del desarrollo: el artículo 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 (Salvador, 2008, pp. 109-110).

<sup>51</sup> En inglés: *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD).

<sup>52</sup> Al respecto, sostiene Ramón Tamames: “En lo sustancial, la Parte IV [artículos 36 a 38] preconiza la no elevación de aranceles para los productos tradicionales de los PVD 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).

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; cf. 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 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, eliminando su temporalidad y haciendo extensivas las preferencias discriminatorias de forma adicional a los países menos adelantados<sup>53</sup> (Sutherland, 2004, p. 23). Éstas se 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 (artículos 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 sólo benefició a aquellos países que

---

<sup>53</sup> Sin embargo, los autores del Informe Sutherland han señalado 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 señala 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 Sistema Generalizado de Preferencias] SGP [...]” (2004, pp. 28-29).

tuvieran una legislación comercial no acorde con las disposiciones del GATT de 1947, siendo los Estados Unidos su mayor promotor y la Comunidad Europea su mayor detractora durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, en que 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 que por su parte, los Estados Unidos no tenían una legislación completamente conforme al GATT, llegando a ser beneficiados 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 hizo evidente 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, etc.), 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 del GATT empezó a decaer. Varias fueron sus 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<sup>54</sup>; 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 (hoy Unión Europea) y Japón (Heredero 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 un 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).

## **2. La creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) 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 –llegando a ser la negociación más extensa de la historia del GATT de 1947<sup>55</sup>-, esta ronda finalizó en Marrakech en 1994, y concluyó con el

---

<sup>54</sup> Tales como: “[...] 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 (hoy Unión Europea), los 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).

<sup>55</sup> Al respecto sostiene María Isabel Heredero de Pablos: “[h]asta 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. Cf. Portafolio.co. *La OMC logra histórico acuerdo en Bali*. Colombia, 7 de diciembre de 2013.

Acta Final de Marrakech o Acuerdo de Marrakech, el cual fue suscrito por 117 países (de 123 partícipes) entre ellos Colombia<sup>56</sup>. Resultado de este proceso se determinó la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a partir de enero de 1995, sustituyendo, modificando e integrando 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 IV parte 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 los Estados Unidos (15 de mayo de 2013), mantuvo los tratamientos especiales para las exportaciones colombianas dentro del ATPA<sup>57</sup> y el ATPDEA<sup>58</sup>; mantuvo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) Andino de la Unión Europea, hoy SGP plus (SGP+), que posteriormente, con la entrada en vigencia del TLC con la Unión Europea (UE) (1 de agosto de 2013), se volvieron permanentes<sup>59</sup>; y el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre los Países en Desarrollo (SGPC), el cual aún mantiene vigente dentro de la OMC<sup>60</sup>.

---

[disponible en línea]: [<http://www.portafolio.co/internacional/omc-logra-historico-acuerdo-bali>], página web visitada el 8 de diciembre de 2013. Cf. Portafolio.co. *Acuerdo de la OMC tiene bajo impacto para Colombia*. Colombia, 8 de diciembre de 2013. [disponible en línea]: [<http://www.portafolio.co/economia/acuerdo-la-omc-tiene-impacto-colombia>], página web visitada el 8 de diciembre de 2013.

<sup>56</sup> 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 lo tanto, Colombia es Miembro oficial de la Organización Mundial del Comercio a partir del 30 de abril de 1995.

<sup>57</sup> Por sus siglas en inglés: *Andean Trade Preferences Act*.

<sup>58</sup> Por sus siglas en inglés: *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*.

<sup>59</sup> Cf. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Sistema Generalizado de Preferencias –SGP–*. [disponible en línea]: [<http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=10158>], página web visitada el 10 de diciembre de 2013.

<sup>60</sup> 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 los



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 Vallejo de bienes de capital y materias primas; el régimen de zonas francas para usuarios industriales; el Certificado de Rembolso Tributario (CERT) y; el Mecanismo de Compensación al Transporte (MCT). Estos estímulos a la industria nacional fueron completamente desmontados en el 2003 (Barbosa Mariño y Bernal Corredor, 2007, pp. 173-175), a excepción del Plan Vallejo, el cual fue desmontado finalmente en el 2012, luego de una férrea oposición política<sup>61</sup>.

Al constituirse la OMC como una organización internacional, sus integrantes cambiaron de nombre de Parte Contratante, propia de la naturaleza jurídica de un Acuerdo, a Miembro. A febrero de 2014, la OMC cuenta con 159 Miembros (de 194 Estados reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas –ONU–<sup>62</sup>) y abarca potencialmente 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*<sup>63</sup>; *comercio más*

---

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.

<sup>61</sup> Cf. Portafolio.co. *Exportadores preocupados por entierro del Plan Vallejo*. Colombia, 5 de febrero de 2012. [disponible en línea]: [[http://www.portafolio.co/detalle\\_archivo/DR-35037](http://www.portafolio.co/detalle_archivo/DR-35037)], página web visitada el 12 de diciembre de 2013.

<sup>62</sup> Cf. *Estados Miembros y observadores permanentes de las Naciones Unidas*. [disponible en línea]: [<http://www.un.org/es/members/growth.shtml>], página web visitada el 18 de octubre de 2013.

<sup>63</sup> Este principio contiene dos subprincipios: el principio de trato nacional (TN) (Artículo III del GATT, Artículo XVII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), y Artículo 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) (Artículo I GATT, Artículo II AGCS, Artículo 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 aisladamente, en vez de multilateralmente, un trato especial y diferenciado. No obstante, el Informe Sutherland (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).

*libre; previsibilidad; competencia leal; y promoción del desarrollo*, los cuales son a su vez, los pilares fundamentales de dicha Organización en la promoción del libre mercado.

Además del Acuerdo de creación de la OMC, se acordaron 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 Acuerdo GATT de 1994), 1B) Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS<sup>64</sup>), y 1C) el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC<sup>65</sup>); el Anexo 2) Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD); el Anexo 3) Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC<sup>66</sup>), 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 constituye 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 son ajenas a las relaciones de poder debido al potencial económico de los acuerdos que puedan llegarse a pactar.

---

<sup>64</sup> En inglés: *General Agreement on Trade in Services* (GATS).

<sup>65</sup> En inglés: *Trade Related Intellectual Property Rights* (TRIPS).

<sup>66</sup> En inglés: *Trade Policy Review Mechanism* (TPRM).

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+<sup>67</sup> (o grupo de los veinte países en desarrollo) durante las Conferencias Ministeriales (CM)<sup>68</sup> –en especial, durante la quinta CM de Cancún, celebrada 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 los 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<sup>69</sup>, donde opera la regla *un Miembro, un voto*<sup>70</sup>. 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<sup>71</sup>. Además, para ser miembro de la Organización no es condición

---

<sup>67</sup> 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. Actualmente cuenta con 23 naciones en desarrollo. Por otra parte, el G20+ es un grupo diferente al G20, conformado por un grupo de países industrializados y emergentes.

<sup>68</sup> 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 organización 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 nueve (9) CM: Singapur, 1996; Ginebra, 1998; Seattle, 1999; Doha, 2001; Cancún, 2003; Hong Kong, 2005; Ginebra 2009; Ginebra, 2011 y; Bali, 2013.

<sup>69</sup> 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).

<sup>70</sup> Al respecto, el sistema de votación de la UE ha sido polémico: “[e]n 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, es derivado del principio del derecho internacional general de la igualdad de los Estados-nación.

<sup>71</sup> OMC. [disponible en línea]: [[http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/acc\\_s/acces\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/acces_s.htm)], página web visitada 25 de septiembre de 2013.

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” (Artículo XII)<sup>72</sup> 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 la Solución de Diferencias (ESD). En este sentido, la cláusula de conformidad con la legislación nacional (artículo XVI) reemplazó la denominada *cláusula del abuelo*. Ésta 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 Entendimiento de Solución de Diferencias (ESD), éste es administrado por el Consejo General, en calidad de Órgano de Solución de Diferencias (OSD), con la facultad de dirimir las controversias surgidas entre los Estados<sup>73</sup>. 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.

---

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> Si bien el Consejo General está conformado por 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).

Adicionalmente, en la OMC se añadió un elemento completamente novedoso: el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC), 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 nuevo 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.

### **2.1. Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) de la OMC.**

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 llamados paneles) y que éste no pueda ser bloqueado por otros Miembros; estableció la regla de *consenso negativo* para la adopción del informe de un grupo especial; y estableció 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 cuando 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)<sup>74</sup>. En este sentido, cualquier Miembro puede iniciar un procedimiento de SD cuando considera que hay 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)<sup>75</sup> quienes 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, que es el 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<sup>76</sup>, 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 ESD<sup>77</sup> 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 Solución de Diferencias (SD) de la OMC. Este proceso consta básicamente de cuatro etapas principales (consultas, fase ante el grupo especial, apelación e implementación), y el Consejo General, reunido en facultad de

---

<sup>74</sup> 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 artículo XXIII del GATT de 1994, al igual que en el artículo 26 del ESD.

<sup>75</sup> Sobre este punto, el papel que han desempeñado los diversos actores (tales como las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro y las ONG con ánimo de lucro y corporaciones) es analizado por Jackson (2009, pp. 58-63).

<sup>76</sup> Artículo 3.2, ESD

<sup>77</sup> Artículo 23.1, ESD. Véase también: (Condon, 2007, p. 86).

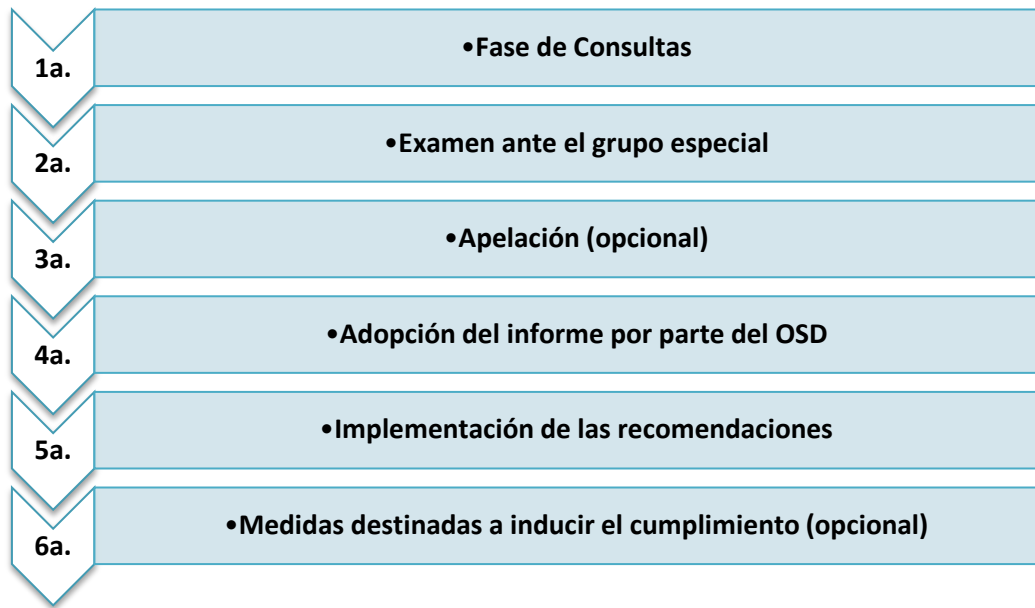
Órgano de Solución de Diferencias (OSD), tiene la responsabilidad general de supervisar dicho proceso.

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 y/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)

El Grafico 1. muestra el procedimiento de Solución de Diferencias (SD) de la OMC y a continuación se explica cada una de sus fases o etapas.

## Grafico 1. Procedimiento de Solución de Diferencias (SD) de la OMC



Fuente: elaboración propia con base en datos tomados de la OMC<sup>78</sup>

**1ª Fase. Fase de Consultas<sup>79</sup>:** En esta etapa, la(s) parte(s) solicitante(s)<sup>80</sup> 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 ésta, 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)<sup>81</sup>. La falta de consultas

<sup>78</sup> OMC. [disponible en línea]: [[http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/disp2\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/disp2_s.htm)], página visitada el 30 de septiembre de 2013.

<sup>79</sup> Artículo 4, ESD.

<sup>80</sup> El ESD dispone que múltiples Miembros pueden acudir al procedimiento de SD, lo cual es denominado según el Artículo 9 del ESD: “pluralidad de partes reclamantes”.

<sup>81</sup> 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.



previas no puede impedir la facultad de solicitar un grupo especial para examinar un asunto determinado (Condon, 2007, p. 101). Además, existe la posibilidad que Miembros que no sean partes en la diferencia, puedan, con previa notificación al OSD, participar en calidad de terceros<sup>82</sup>; éstos, por lo general, son Miembros de la Organización que tienen un interés comercial en dicha diferencia<sup>83</sup>.

**2ª Fase. Examen ante el Grupo Especial<sup>84</sup>:** 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 ésta, se indicará si se han celebrado consultas; (3) se identificará las medidas concretas en litigio; y (4) se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, suficiente para presentar el problema con claridad.

Los grupos especiales se conforman por tres a cinco expertos en comercio de diferentes países, propuestos por la Secretaría de la Organización<sup>85</sup>. Éstos, 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 los casos en los cuales se vea implicado un país en desarrollo o menos adelantado,

---

<sup>82</sup> Artículos 4.11; 10; y 17.4, ESD.

<sup>83</sup> 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).

<sup>84</sup> Artículo 6, ESD.

<sup>85</sup> 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 artículo 8 del ESD.

estos tienen el derecho a solicitar que al menos un panelista sea procedente de dicho país (Correa Crespo, 2003, pp. 28-30).

El grupo especial delibera confidencialmente, 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. Posteriormente, -a diferencia del sistema GATT- en el nuevo procedimiento de SD de la OMC, para adoptar una decisión resultado de una controversia comercial, el informe final de los grupos especiales podrá ser adoptado a menos que se presente un *consenso negativo* en contra de su adopción, de lo contrario, el OSD, adoptará 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 nuevo procedimiento de SD de la OMC, Ana María Correa 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 decisiones 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.

**3ª Fase. Apelación (opcional)**<sup>86</sup>: 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<sup>87</sup>. El objeto de la apelación ha de ser sólo *cuestiones de derecho* e interpretaciones jurídicas que hayan sido tratadas en el informe del grupo especial<sup>88</sup>. De esta forma, los informes del Órgano de Apelación exclusivamente pueden confirmar, modificar o revocar<sup>89</sup> 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<sup>90</sup>.

Además de hacer las recomendaciones a los Miembros infractores, el grupo especial y el Órgano de Apelación pueden sugerir la forma en que éste podría aplicarlas<sup>91</sup>. No obstante, estas recomendaciones no pueden entrañar el aumento o reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados<sup>92</sup>.

**4ª 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, es enviado al OSD, y será adoptado 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

---

<sup>86</sup> Artículo 17, ESD.

<sup>87</sup> El Órgano de Apelación está integrado por siete miembros individuales, los cuales, al igual que los de los grupos especiales, no pueden estar vinculadas o relacionados con ningún gobierno.

<sup>88</sup> Artículo 17.6, ESD.

<sup>89</sup> Artículo 17.13, ESD.

<sup>90</sup> 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).

<sup>91</sup> Artículo 19, ESD.

<sup>92</sup> Artículo 16, ESD.

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, es deber del Miembro infractor 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, éste dispondrá de un plazo prudencial para realizarlo, mutuamente acordado con la parte reclamante<sup>93</sup>; 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).

**5ª Etapa. Medidas destinadas a inducir el cumplimiento<sup>94</sup>:** El OSD podrá someter a vigilancia el cumplimiento de las recomendaciones del informe final de SD (de un grupo especial y/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 periodo prudencial<sup>95</sup>. Es decir, el OSD vigilará el cumplimiento de las recomendaciones finales adoptadas **siempre y cuando**, sean los mismos Miembros afectados quienes acudan al OSD informando sobre su incumplimiento. Ante lo cual, el Miembro infractor debe informar 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,

---

<sup>93</sup> Artículo 21.1 y 21.3, ESD.

<sup>94</sup> Artículo 21.5, ESD.

<sup>95</sup> Artículo 21.6, ESD. Este artículo determina a su vez que, dicho informe escrito, en caso de ser presentado, deberá ser enviado por lo menos diez (10) días antes y podrá incluirse en el orden del día, a menos que el OSD haya decidido otra cosa.

para que sus normas se encuentren conformes con las disposiciones del acuerdo abarcado (Condon, 2007, pp. 97, 101).

Finalmente, 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<sup>96</sup>. Sin embargo, dichas medidas han de ser consistentes con los acuerdos pactados y han de 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, deberá estar orientada 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 llegar a ser bloqueado, exalta el principio general del Derecho Internacional (DI) de la igualdad jurídica de los Estados. Finalmente, 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

---

<sup>96</sup> Artículo 22, ESD.

informen al OSD el <<pronto cumplimiento de las recomendaciones>> del informe final adoptado por el OSD<sup>97</sup>.

## **2.2. Colombia ante el Sistema de Solución de Diferencias (SD) de la OMC.**

El Estado colombiano, al ser un Miembro de la OMC desde 1995, ha tenido que acudir al procedimiento de Solución de Diferencias (SD) de la Organización de diferentes formas: como reclamante, como demandado, y como tercero. De hecho, Colombia hasta la fecha –enero de 2014- ha participado ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) como reclamante en cinco (5) casos; como demandado en otros cuatro (4) casos, y ha intervenido como tercero en 41 casos; es decir, hasta la fecha, Colombia ha participado en el procedimiento de SD de la OMC en un total de cincuenta (50) ocasiones, como se puede observar en la Tabla No. 2, en la siguiente página.

---

<sup>97</sup> Artículo 21.1, ESD.

**Tabla No. 2 Colombia ante el procedimiento de Solución de Diferencias (SD) de la OMC**

<b>Como reclamante – cinco (5) diferencias:</b>	
<b>DS78</b>	<i>Estados Unidos - Salvaguardia contra las importaciones de escobas de sorgo</i>
<b>DS188</b>	<i>Nicaragua - Medidas que afectan a las importaciones procedentes de Honduras y de Colombia</i>
<b>DS228</b>	<i>Chile - Medidas de salvaguardia aplicadas al azúcar</i>
<b>DS230</b>	<i>Chile - Medidas de salvaguardia y modificación de las listas en lo que respecta al azúcar</i>
<b>DS361</b>	<i>Comunidades Europeas - Régimen para la importación de bananos</i>
<b>Como demandado – cuatro (4) diferencias:</b>	
<b>DS181</b>	<i>Colombia - Medidas de salvaguardia aplicada a las importaciones de filamentos lisos de poliéster procedentes de Tailandia</i>
<b>DS348</b>	<i>Colombia - Medidas aduaneras sobre la importación de determinadas mercancías procedentes de Panamá</i>
<b>DS366</b>	<i>Colombia - Precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada</i>
<b>DS461</b>	<i>Colombia - Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado</i>
<b>Como tercero – cuarenta y una (41) diferencias:</b>	
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	

Fuente: elaboración propia con base en datos tomados de la OMC<sup>98</sup>

Ahora bien, como objeto del presente análisis -la soberanía de Colombia en el marco de la OMC- han sido tomados en cuenta los cuatro (4) casos en cuales 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 suprimiendo o modificando alguna medida considerada incompatible con los acuerdos de la Organización, o modificando una medida compatible pero que anula las ventajas comerciales de otro(s) Miembro(s)<sup>99</sup>. Con ello, se pretende demostrar qué tipo de influencia ejerce el sistema intergubernamental de la OMC sobre

<sup>98</sup> OMC. [disponible en línea]: [[http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/countries\\_s/colombia\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/countries_s/colombia_s.htm)], página visitada el 07 de diciembre de 2013.

<sup>99</sup> 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).

las estructuras de autoridad de sus Miembros, en especial, cuando el OSD adopta 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, serán expuestos los elementos más importantes de dichas diferencias.

***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 aplicada por 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 estaban causando 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. Al no lograrse conciliar la diferencia en la etapa diplomática de consultas, el 7 de septiembre de 1999, Tailandia solicitó el establecimiento de un grupo especial. Ante lo cual, 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<sup>100</sup> (Vásquez Arango, 2010, p. 270 y ss).

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” (2010, p. 276). Además, “esta controversia puso de manifiesto algunas debilidades del extinto Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido para

---

<sup>100</sup> OMC. [disponible en línea]: [[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/cases\\_s/ds181\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds181_s.htm)].



inducir a los Miembros al cumplimiento inmediato de las recomendaciones formuladas por el [OST]” (Vásquez Arango, 2010, p. 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 por 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 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 (2), de los once (11), 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<sup>101</sup>. 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

---

<sup>101</sup> Según el director de Aduanas del Ministerio de Hacienda de Colombia, Juan Pablo Ortiz: “[...] las evidencias demuestran que alrededor del 80% del contrabando que ingresa al país proviene de la Zona Libre de Colón, en Panamá”. Cf. Admundo.com. *Pelea por supuesto contrabando: Colombia y Panamá alejados comercialmente*. Colombia, 23 de agosto de 2006. [disponible en línea]: [\[http://www.admundo.com/contenidos/economia/colombia\\_panama\\_ce\\_230806.html\]](http://www.admundo.com/contenidos/economia/colombia_panama_ce_230806.html), página web visitada el 08 de noviembre de 2013. “[...] En el año 2006, Colombia recibió importaciones de Panamá por US \$416 millones de dólares, de los cuales el 30%, aproximadamente, ingresó al país mediante la modalidad de contrabando, lo que equivale a US \$124,8 millones”. Cf. El tiempo.com. *Restricción de importaciones procedentes de Panamá se mantendrá pese a posible demanda ante la OMC*. Colombia, 23 de agosto de 2006. [disponible en línea]: [\[http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3642357\]](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3642357), página web visitada el 08 de noviembre de 2013.

de cooperación aduanera<sup>102</sup>, acordando la cooperación en la lucha contra el contrabando y la defraudación aduanera, el cual entró en vigor en noviembre del mismo año. Finalmente, Panamá informó el 1º de diciembre de 2006 al OSD sobre la solución acordada de común acuerdo entre Colombia y Panamá y con esto se dio por terminada la diferencia en la OMC<sup>103</sup> (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.

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

Aproximadamente ocho meses después de haber sido notificado el OSD de la solución mutuamente convenida, el 26 de junio de 2007, Colombia volvió a promulgar medidas aduaneras de naturaleza similar, aduciendo que éstas eran necesarias para disminuir el contrabando técnico<sup>104</sup> 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 nuevamente a un acuerdo amistoso y

---

<sup>102</sup> 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 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).

<sup>103</sup> OMC. [disponible en línea]: [[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/cases\\_s/ds348\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds348_s.htm)], página web visitada el 07 de diciembre de 2013.

<sup>104</sup> El contrabando técnico se relaciona con productos que “[...] presentan problemas de subfacturación que pueden indicar lavado de activos y violación a las [normas de] propiedad industrial” (Blanco Cruz, p. 129).

por consiguiente Panamá, al considerar que se estaban restringiendo las exportaciones<sup>105</sup>, 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 terceros<sup>106</sup> 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 llegó a la conclusión de que Colombia había actuado de manera incompatible con las disposiciones del *Acuerdo sobre Valoración en Aduana* y el *GATT de 1994*, anulando o menoscabando las ventajas comerciales de Panamá, y recomendó a Colombia que pusiera sus medidas en conformidad con las obligaciones contraídas en la OMC. Finalmente, al no haber consenso negativo para el rechazo del informe, el 20 de mayo de 2009, el OSD adoptó el informe final del Grupo Especial.

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, aproximadamente hasta el 4 de febrero de 2010. A su vez, posteriormente, en diciembre del mismo año, el gobierno de Colombia anunció a la opinión pública el inicio de

---

<sup>105</sup> Cf. La Prensa.com. *Descartan acuerdo amistoso con Colombia*. Panamá, 13 de julio de 2007. [disponible en línea]: [<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2007/07/13/hoy/negocios/1046644.html>], página web visitada el 15 de diciembre de 2013.

<sup>106</sup> Los países que reservaron sus derechos para participar en esta diferencia como terceros ante el grupo especial fueron: China; el Ecuador; las Comunidades Europeas (hoy Unión Europea); Guatemala; Honduras; India; Taipéi Chino (Taiwán); y los 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).

una serie de negociaciones comerciales con miras a la suscripción de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Panamá<sup>107</sup>.

En relación con esta diferencia vale la pena subrayar, como lo resalta la profesora Carolina Vásquez citando a Claudia Orozco, 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” (Orozco, 2009; cf. Vásquez Arango, 2010, p. 292). Además,

“[e]xiste 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; cf. 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 las

---

<sup>107</sup> Cf. Portafolio.com.co. (2009). *Panamá y Colombia empezaran a negociar la firma de un TLC en enero que abarque todo tipo de productos*. Colombia, 16 de diciembre de 2009. [disponible en línea]: [\[http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-6800751\]](http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-6800751), página web visitada el 16 de diciembre de 2013.

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 [...]»<sup>108</sup>.

Con respecto al primer punto, Colombia informó al OSD de la OMC que efectivamente 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 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) dictó las Resoluciones No. 733 y 1173 modificando las Resoluciones No. 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 No. 013518, derogando las medidas que habían limitado la entrada de productos procedentes de Panamá únicamente 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. Finalmente, el gobierno de Colombia declaró estar en plena conformidad con las obligaciones que le corresponden en el marco de la OMC<sup>109</sup>.

Sin embargo, como veremos a continuación, el problema persistió, porque el gobierno de Panamá solicitó nuevamente la celebración de consultas con el gobierno de Colombia por unas medidas que considera incompatibles con la OMC.

---

<sup>108</sup> Colombia – Precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada. Informe de situación presentado por Colombia. Documento WT/DS366/15, del 9 de abril de 2010, p. 1.

<sup>109</sup> Colombia – Precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada. Informe de situación presentado por Colombia. Documento WT/DS366/15, del 9 de abril de 2010, p. 1-2.

*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 impuesto por Colombia que afecta la importación de productos textiles, prendas de vestir y calzado, procedentes de Panamá. En la etapa diplomática de consultas ambos países no lograron un acuerdo mutuamente satisfactorio y la diferencia continuó. A pesar de haber sido suscrito un TLC entre ambos países, como forma de lograr mayor cooperación aduanera y asistencia mutua, la diferencia persiste<sup>110</sup>.

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, el Ecuador, El Salvador, los Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, Honduras, y la Unión Europea se reservaron sus derechos a participar en calidad de terceros ante el grupo especial<sup>111</sup>.

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 fuera determinada por el Director General y éste procedió a conformarlo el 15 de enero de 2014<sup>112</sup>. Por lo tanto, a febrero de 2014, aún está por comenzar la etapa de procedimientos ante el grupo especial en esta diferencia.

---

<sup>110</sup> Cf. Portafolio.com.co. (2013). *Con TLC, se busca aplacar contrabando*. Colombia, 20 de septiembre de 2013. [disponible en línea]: [<http://www.portafolio.co/economia/panama-y-colombia-firman-tlc>], página web visitada el 17 de diciembre de 2013.

<sup>111</sup> 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 Secretaria. Documento WT/DS461/4, del 16 de enero de 2014.

<sup>112</sup> Cf. Supra.

### 2.3. Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC).

Otro órgano que ha despertado inquietudes y tiene facultades extraordinarias para ser analizadas a la luz de la soberanía estatal es el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (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 Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC)<sup>113</sup>, que es el anexo 3 de los acuerdos de la Ronda Uruguay, determina que todos los Miembros son objeto de examen y la frecuencia depende de sus capacidades comerciales<sup>114</sup>. Colombia, hasta la fecha, ha sido objeto de tres (3) exámenes comerciales: 1996, 2006, y 2012<sup>115</sup>.

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 tomando en cuenta el informe anterior, y se actualiza con toda la legislación suministrada por el gobierno, que se haya puesto en vigencia antes del examen. Un borrador del informe es enviado al gobierno para aclaraciones o modificaciones. Los informes se publican conjuntamente con la

---

<sup>113</sup> El origen del MEPC obedece a la Conferencia Ministerial del Montreal, celebrada en Canadá, en 1988. Desde 1989 hasta el 2013 se han realizado más de 379 exámenes de política comercial a los diferentes Miembros de la Organización. Cf. OMC. *Looking for new trading opportunities?* [disponible en línea]: [[http://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/tpflyer2013\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/tpflyer2013_e.pdf)], página web visitada el 13 de diciembre de 2013.

<sup>114</sup> Las cuatro potencias comerciales –la Unión Europea, los Estados Unidos, el Japón, y la 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. Cf. OMC. [disponible en línea]: [[http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/agrml1\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrml1_s.htm)], página web visitada el 15 de diciembre de 2013. Véase también: (Makuc, Vega, y Scarpanti, 2013, p. 89).

<sup>115</sup> OMC. [disponible en línea]: [[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tp\\_r\\_s/tp\\_rep\\_s.htm#bycountry](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/tp_rep_s.htm#bycountry)], página web visitada el 15 de diciembre de 2013.

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 OEPC, hay 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 OEPC Sobre los Hechos Ocurridos Recientemente en Relación con el Comercio; y c) un Informe semestral que abarca sólo a los Miembros del G-20, denominado Informe sobre las medidas de comercio y la inversión del G-20. Si bien los informes del OEPC pueden ser usados como insumos para que algún Miembro de la OMC pueda presuponer que alguna medida no se encuentra acorde con los acuerdos de la Organización, éstos no pueden llegar a ser usados en el procedimiento de Solución de Diferencias (SD) (Makuc, A., et al., 2013, pp. 89-92). En síntesis, en virtud de los objetivos del OEPC, este:

“[n]o 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”<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Acuerdos de la Ronda Uruguay, *Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales: el MEPC. Objetivos*. Cf. OMC. [disponible en línea]: [[http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/29-tprm\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/29-tprm_s.htm)].



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 estos informes no logran tener un efecto vinculante para sus Miembros. Por lo cual, 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 éste cumpla efectivamente dichas recomendaciones.

En conclusión, este apartado ha demostrado que como resultado de una controversia comercial, el Órgano de Solución de Diferencias (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 forma, ha sido expuesta la forma como opera el procedimiento de SD y la forma como este órgano logra limitar la soberanía colombiana para legislar en política económica y comercial.

Ahora bien, debido a 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 llegado a ser considerada por algunos una entidad supranacional. Por su parte, en el siguiente apartado se intentará refutar dichos planteamientos, subrayando sus características intergubernamentales. A su vez, estos planteamientos han sido esbozados como el telón de fondo para determinar 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* (S. D. KRASNER, 2001) en el marco de la OMC<sup>117</sup>. En este sentido, es menester identificar cuál es la dimensión de la soberanía que se ha visto comprometida en la Organización, con el fin de exponer, finalmente,

---

<sup>117</sup> 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.

qué implicaciones tiene o tuvo el efectivo cumplimiento del gobierno de Colombia tras la diferencia DS366, para la soberanía nacional.

## **IV. Entre la soberanía absoluta y la soberanía relativa: los informes del OSD de la OMC**

*“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”<sup>118</sup>.*

*“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”<sup>119</sup>.*

### **1. ¿Autoridad supranacional del OSD y del OEPC?**

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 incompatibles con los acuerdos abarcados en el marco de la Organización. Sin embargo, es preciso aclarar que la OMC, en contra de dichas críticas, aún sigue siendo una organización internacional, intergubernamental, dirigida efectivamente por sus Miembros.

En este sentido, una de las posturas críticas con respecto al OSD la sostiene Ana María Correa (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 ésta exige una fuerte condicionalidad para su ingreso (2003, p. 20); aunado al hecho de que el procedimiento de

---

<sup>118</sup> OMC. [disponible en línea]: [[http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/thewto\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/thewto_s.htm)], página web visitada el 17 de diciembre de 2013.

<sup>119</sup> OMC. [disponible en línea]: [[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/dispu\\_s.htm#disputes](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_s.htm#disputes)], página web visitada el 17 de diciembre de 2013.

SD impone obligaciones y no se caracteriza por ser estrictamente intergubernamental, sino que por el contrario, está influenciado por una diversa gama de actores no gubernamentales (2003, p. 31).

A su vez, esta autora –Correa- 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 que la OMC se desempeñe como una organización con funciones supranacionales (2003, p. 23).

Adicionalmente, Correa utiliza los argumentos planteados por el profesor Alec Stone Sweet (1999), 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 Miembros en disputa, “encaminada a la creación de una poderosa autoridad supranacional” (Sweet, 1999, cf. Correa, 2003, pp. 9-11). Sweet considera que, lo que él denomina, el *sistema triádico de resolución de disputas*<sup>120</sup>, 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 [...] en tanto regula el comportamiento y monitorea el cumplimiento” de sus resoluciones o fallos (Sweet, 1999, cf. Correa, 2003, pp. 23-24).

---

<sup>120</sup> 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, cf. Correa Crespo, 2003, pp. 22-23).

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

La OMC, como toda organización internacional exige que todo aspirante a ser Miembro oficial deba tener una legislación que se encuentre acorde con las disposiciones de dicha organización. Si bien el procedimiento de adhesión exige una fuerte condicionalidad<sup>121</sup>, su adhesión, al igual que en el GATT, contiene elementos excepcionales: no sólo los Estados pueden ser Miembros, también lo pueden llegar a ser territorios aduaneros independientes. Además, prevé una cláusula especial<sup>122</sup> 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 estrictamente una organización intergubernamental, al contrario de ser una debilidad, puede afirmarse que es una gran fortaleza, en especial, cuando hay un Miembro menos adelantado o en desarrollo incapaz de someter una diferencia ante la OMC (Padilla Moreno, 2007, pp. 79-81) (Prado Miranda, 2006, p. 46). Además, la propia OMC dispone que si bien los gobiernos de los Miembros que sean partes en un procedimiento de SD pueden recibir insumos de diferentes actores, es una condición

---

<sup>121</sup> Su procedimiento es el siguiente: su solicitud debe ser aprobada por el Consejo General, el cual establece un Grupo de Trabajo en el cual pueden estar todos los Miembros que así lo deseen. Posteriormente, el gobierno informa todos los 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 finalmente, 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 Gabriel Marceau, la exigencia de dos terceras partes pareciera estarse orientando hacia una exigencia de consenso (cf. Jackson, 2009, p. 171).

<sup>122</sup> Artículo XIII (No aplicación de los Acuerdos Comerciales Multilaterales entre Miembros), OMC.

necesaria que sean exclusivamente los Miembros (representados por sus gobiernos) quienes activen y participen del procedimiento de SD<sup>123</sup>.

Al contrario de lo planteado por Correa, 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 al OSD y lo hacen amenazador frente a las nociones de soberanía. Por esta razón, Jackson considera que la mejor forma para describir el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC es *jurídico*, es decir, un procedimiento basado en reglas (2009, pp. 204-206).

Por su parte, como lo resalta Javier Augusto Prado Miranda citando al profesor Ruiz Díaz Labrano, sostiene que la OMC no se caracteriza por ser una entidad supranacional, porque: a) “las disposiciones del ESD no son de aplicación inmediata, ni directa” (Díaz Labrano, 2004; cf. 2006, p. 50); y, b) constitucionalmente, los diferentes Miembros de la OMC disponen de una variedad de formas para relacionar las normas internacionales con las internas (2006, p. 50)<sup>124</sup>. Conforme a lo anterior, resulta claro como el ESD es un elemento crítico frente a la supuesta supranacionalidad y pone en evidencia el complejo proceso diplomático de las Partes

---

<sup>123</sup> 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: OMC. [disponible en línea]: [\[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/disp\\_settlement\\_cbt\\_s/c9s3p1\\_s.htm#fnt2\]](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/disp_settlement_cbt_s/c9s3p1_s.htm#fnt2), página web visitada el 27 de diciembre de 2013.

<sup>124</sup> Con respecto a este punto, la profesora Carolina Vásquez Arango, al presentar el informe de investigación “La relación entre las normas del derecho económico internacional y el ordenamiento jurídico colombiano: especial alusión al derecho de la OMC” señaló que, pese a algunas posturas divergentes de algunos magistrados de la Corte Constitucional, en la jurisprudencia de este Tribunal prevalece, desde 1998, la doctrina del *monismo constitucionalista moderado* (Vásquez Arango, Carolina. 3 de octubre de 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. Medellín, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia). De esto se desprende que prevalece la Constitución Política de Colombia, aunque existen ciertos tratados internacionales con rango constitucional, pero en este grupo no se encuentra el tratado constitutivo de la OMC, ni los demás acuerdos abarcados.

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.

Igualmente, es pertinente insistir en que una vez los grupos especiales o el Órgano de Apelación han llegado a la conclusión que una medida es incompatible con algún acuerdo abarcado, sólo pueden recomendar al Miembro infractor ponerla en conformidad con dicho acuerdo, aunque además de formular recomendaciones, éstos pueden sugerir la forma en que el Miembro infractor pueda aplicarlas<sup>125</sup>. 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, tal y como se señaló anteriormente, 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 “supranacional<sup>126</sup> limitada o acotada”, son mayores al analizar el texto jurídico del ESD de la OMC, en especial, las facultades soberanas que los Miembros conservan, como poder discrecional al momento de *cumplir* o *implementar* las recomendaciones adoptadas por el OSD.

---

<sup>125</sup> Artículo 19.1, ESD.

<sup>126</sup> Según el profesor Ruiz Díaz Labrano la supranacionalidad es propia de los tratados de integración. El criterio jurídico de supranacionalidad conlleva que “[e]l objetivo normativo trascienda el ámbito nacional y se proyecta a un ámbito regional o continental, con efecto prevalente y [de] aplicación inmediata y directa” (2004, cf. Prado Miranda, 2006, p. 50).

De esta forma, el tratado internacional constitutivo de la OMC preserva a sus Miembros un “grado de soberanía” concediendo 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 (Sutherland, 2004, p. 35). Sin embargo, dicha autonomía o soberanía no excusa a los diversos Miembros de la Organización de su “obligación internacional de cumplimiento” (Sutherland, 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 al ESD de la OMC. En este sentido, hay preguntas que merecen ser tenidas en cuenta: ¿Es la soberanía una facultad absoluta, en especial tras la suscripción de un tratado internacional? ¿Tienen los Estados derecho a excluir una autoridad externa aunque hayan aceptado dicha autoridad?

## **2. 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*)<sup>127</sup> son útiles conceptualmente para dimensionar los desafíos que ejerce la OMC sobre los Estados. Debido al carácter intergubernamental de la OMC, se hace especial énfasis, en un primer momento, en la noción de la soberanía legal internacional expuesta por S. Krasner, la cual hace referencia al

---

<sup>127</sup> “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).



mutuo reconocimiento de Estados u otras “entidades territoriales jurídicamente independientes” (Krasner, 2001, p. 18).

Al respecto, sostiene Lassa Oppenheim que la soberanía legal internacional es una noción “consistente con cualquier acuerdo siempre que el Estado no sufra coerción” alguna (Krasner, 2000, p. 28)<sup>128</sup>. 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 obligaciones de un Estado soberano<sup>129</sup> a menos que haya consentido de alguna manera la norma<sup>130</sup>.

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<sup>131</sup>. 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,

---

<sup>128</sup> Al respecto, como formas de coerción o coacción, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969 (CVDT) (Artículos 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 artículo 2 (Casanovas y Rodrigo, 2012, p. 89).

<sup>129</sup> 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, como por ejemplo, Estados vasallos, colonias y protectorados.

<sup>130</sup> 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.

<sup>131</sup> 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.

2001, pp. 33-34)<sup>132</sup>. Por otra parte, no sólo 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 miembro fundador del GATT “mediante el extinto procedimiento de *patrocinio* ofrecido por el Reino Unido”, y sigue siendo hoy día Miembro original de la OMC. El Taipéi Chino (Taiwán) diseñó su solicitud de membresía en el GATT (y posteriormente en 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 evidencian 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, se expondrá la forma como la OMC logra limitar la autonomía interna, y a su vez transgredir la soberanía *westfaliana* de sus Miembros, mediante el procedimiento de SD. Ahora bien, ¿qué se ha entendido por soberanía *westfaliana*?

---

<sup>132</sup> 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 otros), así como los acuerdos suscritos entre algunos Estados y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y/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.

Esta noción de soberanía *westfaliana* o *vatteliana*<sup>133</sup>, 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 ser considerada 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, ha sido puesta 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)<sup>134</sup>. 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 [los cuales] 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)<sup>135</sup>.

En cuanto al papel del Estado en los asuntos económicos, este autor considera 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 como los diversos actores internacionales (bien sea, organizaciones internacionales,

---

<sup>133</sup> 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 fue introducida inicialmente por 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; cf. Krasner, 2000, p. 28).

<sup>134</sup> 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 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).

<sup>135</sup> Debido a esta situación, este autor considera 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).

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* ha sido tradicionalmente desafiada 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 sólo la soberanía *westfaliana* porque comprometen internacionalmente al Estado-nación y a sus instituciones (2001, pp. 36-39)<sup>136</sup>.

De acuerdo a los planteamientos del profesor Krasner, entenderíamos que la adhesión de Colombia (o cualquier otro Estado o Parte Contratante) al GATT y posteriormente a la OMC sería una acción voluntaria que comprometió internacionalmente al Estado-nación y a sus instituciones. De lo contrario, sus Miembros no se hubieran adherido o hubieran 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 ésta 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**, que 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

---

<sup>136</sup> “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).

hecho, el grupo especial, al recomendar al Estado Colombiano reforzar su control aduanero y transfronterizo evidencia una problemática interna en la cual el Estado colombiano ha sido incapaz de controlar el flujo fronterizo de bienes y personas, lo cual ha manifestado una deficiencia institucional en diversas zonas del territorio nacional.

### **3. El cumplimiento del gobierno de Colombia tras la diferencia DS366**

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.

Independientemente de los intereses o la motivación de cada uno de sus Miembros, la OMC es un acuerdo multilateral destinado a liberalizar el comercio entre sus Miembros. No ajena a las relaciones de poder, las rondas 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, que otorga

*seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio*<sup>137</sup>, el cual fue diseñado para lograr los fines y los objetivos específicos acordados 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<sup>138</sup>. 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 lo cual, David Padilla Moreno resalta que “[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” (Padilla Moreno, 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) ha sido un contrato<sup>139</sup> suscrito 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 coacción alguna, algunos aspectos de su soberanía *westfaliana* a las disposiciones de este acuerdo<sup>140</sup> (en especial, los aspectos económicos y comerciales). Lo cual ha implicado, para el Estado colombiano, limitar las facultades para legislar o diseñar políticas económicas y comerciales de manera autónoma, beneficiando o perjudicando (según sea el caso), la vida de

---

<sup>137</sup> Artículo 3.2, ESD.

<sup>138</sup> En este mismo sentido se expresan los autores del Informe Sutherland quienes reconocen que “el cumplimiento efectivo no depend[e] 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, 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 a los demás Miembros, en especial, a países en desarrollo o menos adelantados, el incumplimiento de los informes de solución de diferencias.

<sup>139</sup> 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 (cf. Sutherland, 2004, p. 33).

<sup>140</sup> 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).

exportadores, importadores y consumidores. De esta forma, en el caso de la diferencia DS366, los mayores afectados han sido los productores nacionales de calzado, textiles y confecciones.

Como consecuencia, a partir del compromiso adquirido por el Estado colombiano en 1995, los respectivos 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 ex presidente 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 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<sup>141</sup>.

Sin embargo, esta situación duraría poco tiempo cuando el gobierno de Panamá solicitó nuevamente la celebración de consultas con el gobierno de Colombia con respecto a un arancel compuesto impuesto por Colombia que afecta la importación de productos textiles, prendas de vestir y calzado, procedentes de Panamá y que considera incompatible con los acuerdos de la OMC<sup>142</sup>. De esta forma, se dio inició un nuevo procedimiento en la OMC entre ambos países con miras a solucionar sus diferencias comerciales. En vista de que ambos Miembros no lograron celebrar un acuerdo mutuamente satisfactorio en la etapa de consultas, el gobierno de Panamá

---

<sup>141</sup> “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”. Cf. Portafolio.com.co. (2009). *Levantán restricción a ingreso de mercancías desde Panamá*. Colombia, 16 de diciembre de 2009. [disponible en línea]: [<http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-6801143>], página web visitada el 07 de enero de 2013.

<sup>142</sup> Cf. Portafolio.com.co. (2013). *Panamá y Colombia hablarán de Zona de Libre Colón*. Colombia, 08 de octubre de 2013. [disponible en línea]: [[http://www.portafolio.co/detalle\\_archivo/DR-104403](http://www.portafolio.co/detalle_archivo/DR-104403)], página web visitada el 07 de enero de 2013.

solicitó a la OMC el establecimiento de un grupo especial dirigido a estudiar la diferencia comercial. Ante lo cual, el gobierno de Colombia reaccionó modificando el arancel compuesto de cinco (5) a tres (3) dólares americanos, para lograr que Panamá retire la controversia ante la OMC<sup>143</sup>. Los hechos anteriores demuestran el papel disuasivo que desempeña el establecimiento de un grupo especial ante la OMC; y por otra parte, subraya el grado de legitimidad que ostenta el OSD de la OMC para solucionar una diferencia comercial.

---

<sup>143</sup> “El Gobierno colombiano espera que su homólogo panameño retire la demanda que le puso ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) por los sobretarifas que les fijó a las importaciones de calzado y confecciones chinas que pasan por el istmo y llegan a Colombia a precios ridículamente bajos”. Cf. Portafolio.com.co. (2014). *Que Panamá retire la demanda ante la OMC*. Colombia, 29 de enero de 2014. [disponible en línea]: [<http://www.portafolio.co/negocios/%E2%80%98que-panama-retire-la-demanda-la-omc%E2%80%99>], página web visitada el 30 de enero de 2014.



## V. 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 mitades 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 agro-industrial, quienes vetaron la profundización de la estrategia económica de ISI como forma de preservar el *status quo*.

El mantenimiento del *status 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 *status 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 Acuerdo GATT y, posteriormente, 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 (beneficiados) y los que no (perjudicados). En consecuencia, dicha apertura redefinió los acuerdos institucionales del Estado transformando 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 siguen defendiendo la continuidad del *status quo* manteniendo inalterable los patrones de desigualdad.

Ahora bien, las frecuentes críticas al Acuerdo 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 pactando 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, dotando a la recién creada OMC de órganos competentes para promover el cumplimiento de sus normas. No obstante, debe recalcarse que el procedimiento de Solución de Diferencias (SD) 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, contrario a algunas posturas críticas que han sostenido 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 ser usados 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 efectivamente esta fuera una organización dirigida por sus Miembros.

Además, debido a que la ratificación por parte de Colombia del Acuerdo de Marrakech, por medio del cual se creó la OMC, fue un acto voluntario, el Estado colombiano se comprometió internacionalmente 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*.

Finalmente, 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 estén afectando algunos sectores económicos es menester que los gobiernos evalúen la mejor forma de adoptar políticas que protejan 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)*, (No. 28), 3-11.
- Ahumada, C. (1996). *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, (1ª. ed.). Bogotá, Colombia: El Áncora Editores.
- Alvarez Soberanis, J. (1979). El GATT: Antecedentes y Propósitos. *Jurídica*, (No. 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)*, (No. 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 (Medellín)*, Vol. 40, (No. 113), 415-438.
- Blanco Cruz, L. A. Los pleitos comerciales de Colombia ante la OMC. *Revista ZERO (Bogotá)*, (No. 19), 126-131.
- Cardona C., D. (1990). Algunas Características de la Política Exterior Colombiana: Notas para la Discusión. *Colombia Internacional (Bogotá)*, (No. 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)*, (No 9), 13-26.
- Condon, B. J. (2007). *El Derecho de la Organización Mundial de Comercio Tratados, Jurisprudencia y Práctica*. London, 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)*, (No. 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*, (No. 3), 67-110.
- DNP, Dirección Nacional de Planeación. (1972). Las cuatro estrategias.
- \_\_\_\_\_ (1998). Estadísticas históricas de Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Díaz Mier, M. A. (2008). Visiones Críticas de la OMC. *Boletín Económico de ICE (España)*, (No. 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 (No. 2), 47-60.
- Fernández Chaves, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Revista de Ciencias Sociales (Costa Rica)*, (No. 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)*, (No 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* (2ª. ed.). Madrid, España: Ed. Trotta.
- Harf, M. (1981). Noticias económicas: El ingreso de Colombia al GATT. *Nueva Frontera (Bogotá)*, Vol. 5 (No. 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.
- Herdero de Pablos, M. I. (2001). La Organización Mundial del Comercio frente al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. *Boletín Económico de ICE*, (No. 2691), 13-20.

- Ibañez Najar, J. E. (2002). Colombia un Estado en reforma permanente. *ÓPERA: Ópera: Observatorio de políticas, ejecución y resultados de la Administración Pública*, (No 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* (4ª. ed.). Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Krasner, S. (2001). *Soberanía: hipocresía organizada*, Barcelona, España: Paidós Ed.
- \_\_\_\_\_ (2000). La soberanía perdurable. *Colombia Internacional (Bogotá)*, (No. 53), 25-42.
- Ladrón de Guevara, A. D. (1999). Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿que ha pasado en los noventa?, *Estudios Políticos (Medellín)*, (No. 15), 60-79.
- Makuc, A. et al. (2013). La quimera del oro ¿quo vadis OMC? *Boletín Informativo Techint (Argentina)*, (No. 341), 79-109.
- Martínez Cadavid, L. F. (2008). La deuda externa colombiana en el contexto latinoamericano: El Precio de la Ortodoxia. *Mercatec (Medellín)*, (No 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)*, (No. 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 (No. 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* (1ª. 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)*, (No. 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)*, (No 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, (No. 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, (No. 6), 101-118.
- Manero Salvador, A. (2008). Los países en desarrollo y el GATT. *Boletín Económico de ICE (España)*, (No. 843), 107-122.
- 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. (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. 01, (No. 02.), 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)*, (No. 151), 32-40.
- Tokatlian, J. G. (1996). Pos-guerra fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua. *Análisis Político (Bogotá)*, (No. 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* (3ª. ed.). Bogotá, Colombia: Comlibros.
- Vásquez Arango, C. (2010). *Colombia y el Sistema de Solución de Controversias de la OMC (Tesis doctoral no publicada)*. Bracelona, España: Universidad de Barcelona.
- Zapatero, P. (2003). *Derecho del comercio global*. Madrid, España: Civitas Ediciones, S.L.

#### **DOCUMENTOS OFICIALES DE LA OMC**

- Colombia – Precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada. Informe de situación presentado por Colombia*. Documento WT/DS366/15, del 9 de abril de 2010.
- 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 Secretaría. Documento WT/DS461/4, del 16 de enero de 2014.