

**CÓMO HACER OPERATIVO
EL CONCEPTO DE ESPACIO NORMATIVO
EN EL CONTEXTO DEL EXAMEN
DE MITAD DE PERÍODO DE LA XI UNCTAD**

RESUMEN

En el presente Documento Analítico se ofrece un breve panorama histórico de la evolución del concepto de *espacio normativo* para el desarrollo en los foros internacionales. Asimismo se sugieren formas en las que, en el contexto del proceso de examen de mitad de período de la XI UNCTAD, la UNCTAD podría hacer operativo dicho concepto mediante análisis de políticas y recomendaciones a los países en desarrollo.

Mayo de 2006
Ginebra, Suiza

El presente Documento Analítico es producido por el Programa de Gobernanza Mundial para el Desarrollo (GGDP) del Centro del Sur para contribuir a una mejor participación de los países en desarrollo en las negociaciones internacionales. Se autoriza la citación o reproducción del contenido del presente documento para uso personal siempre que se indique claramente la fuente. Se agradecerá que envíe al Centro del Sur una copia de la publicación en la que aparece dicha citación o reproducción.

La versión electrónica de esta y otras publicaciones del Centro del Sur pueden descargarse gratuitamente del sitio <http://www.southcentre.org>

Índice

I. Introducción – Entender el concepto de espacio normativo.....	3
II. Historia del concepto de espacio normativo	5
A. UNCTAD I.....	5
B Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo.....	6
C. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible	7
D. Asamblea General de las Naciones Unidas.....	7
E. El espacio normativo y su lugar en el actual discurso internacional de políticas de desarrollo.....	8
III. Espacio normativo en el marco de la IX UNCTAD	9
IV. Conclusión – Recomendaciones sobre cómo hacer operativo el concepto de espacio normativo en el contexto del examen de mitad de período de la XI UNCTAD.....	16

Cómo hacer operativo el concepto de espacio normativo en el contexto del examen de mitad de período de la XI UNCTAD

I. Introducción – Entender el concepto de espacio normativo

1. Una de las principales declaraciones en materia de políticas formulada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en su 11° período de sesiones es el reconocimiento del *espacio normativo*, en especial para los países en desarrollo, y la necesidad de lograr un equilibrio adecuado entre ese espacio normativo y las disciplinas y los compromisos internacionales.¹
2. El espacio normativo tiene que ver con afirmar la libertad de elección en materia de políticas de desarrollo, que los países pueden adoptar y poner en práctica. Para los países en desarrollo, el espacio normativo representa la libertad de elegir la mejor combinación posible de políticas para alcanzar un desarrollo económico sostenible y equitativo en función de sus circunstancias únicas e individuales de índole social, política, económica y ambiental, teniendo en cuenta consideraciones tales como la existencia de compromisos y disciplinas internacionales que pueden haber acordado de forma voluntaria.
3. En el contexto de la XI UNCTAD, el *espacio normativo* se refiere al "...ámbito de las políticas internas, en especial en las esferas del comercio, la inversión y el desarrollo industrial..."² Esencialmente, refleja la idea de que los gobiernos deberían tener la flexibilidad necesaria para "...evaluar si resulta más beneficioso aceptar las normas y compromisos internacionales a cambio de las limitaciones que suponen por la pérdida de espacio normativo."³ Se dice que éste ha sido el primer reconocimiento explícito y convenido a nivel multilateral del concepto de espacio normativo en un foro multilateral.
4. El concepto de espacio normativo en el marco de la XI UNCTAD es esencialmente una fusión de los tres principios clave del derecho internacional y de las políticas internacionales que resultan pertinentes para la formulación y aceptación, por parte de los Estados, de las disciplinas y normas internacionales, en particular en las esferas de las relaciones económicas y comerciales:
 - i) el principio de igualdad soberana de los Estados,⁴ es decir, la naturaleza y aplicación vinculantes de las normas y disciplinas internacionales dependen del ejercicio, en pie de igualdad, de la soberanía nacional por parte los Estados participantes.

¹ UNCTAD, Consenso de São Paulo, TD/410, 25 de junio de 2004, párrafo 8.

² Ídem.

³ Ídem.

⁴ Véase, p. ej., Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, artículo 2 1).

- ii) el derecho al desarrollo;⁵ y
 - iii) el principio de trato especial para los países en desarrollo;⁶ es decir, proporcionar un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo para responder y ajustarse a sus necesidades y circunstancias específicas de desarrollo en lugar de basarse en un enfoque único. Durante las dos últimas décadas, este enfoque único ha caracterizado, con demasiada frecuencia, la elaboración de normas a nivel internacional en materia de relaciones económicas internacionales.
5. Sin embargo, el concepto reconoce que dicho espacio puede estar delimitado, limitado o ampliado por los compromisos, los acuerdos y las disciplinas internacionales que los Estados conciertan y que deben aplicar de forma consecuente con el principio del derecho internacional de *pacta sunt servanda*.⁷
6. Por lo tanto, el concepto de espacio normativo está esencialmente relacionado con el ejercicio de la soberanía nacional, un principio jurídico y político que sirve de base al actual sistema internacional de Estados. Además, el principio de soberanía nacional es el elemento fundamental de la Carta de las Naciones Unidas y de todos los otros tratados internacionales, cuyo objetivo es la promoción del desarrollo. Se refiere al ejercicio de la soberanía nacional en términos de determinar el equilibrio apropiado entre las políticas internas en materia de desarrollo que se eligen con libertad y sin ninguna referencia a compromisos externos y aquéllas elecciones de políticas de desarrollo que pueden tener lugar en el marco de compromisos, normas u obligaciones acordados internacionalmente.
7. En el concepto de *espacio normativo*, se sintetizan las siguientes ideas:
- i) Los Estados son los principales responsables de su propio desarrollo.
 - ii) La función de las políticas y estrategias en materia de desarrollo formuladas y aplicadas por un país son de importancia capital para alcanzar un desarrollo sostenible que sea consecuente con las circunstancias y los objetivos de desarrollo propios del Estado.

⁵ Véase Naciones Unidas, *Asamblea General: Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, A/RES/41/128, 4 de diciembre 1986; Naciones Unidas, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, A/CONF.151/6 (Vol. I), 14 de junio 1992, principio 3.

⁶ Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, nota 5 *supra*, art. 4 2). Véase también OMC, *Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*, segunda disposición del preámbulo y artículo XI 2).

⁷ El principio *pacta sunt servanda*, según está plasmado en el derecho internacional, establece que “[t]odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.” Este principio, establecido como un derecho de los tratados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (artículo 26), es un principio al que deben suscribirse todos los Estados tanto en términos de derecho de los tratados como de derecho internacional consuetudinario. La aplicabilidad de este principio al concepto de espacio normativo está implícita en el texto del párrafo 8 del Consenso de São Paulo cuando se hace referencia a la necesidad de un “...equilibrio adecuado entre el espacio normativo nacional y las disciplinas y compromisos internacionales.”

- iii) Con el objeto de fomentar el desarrollo y mejorar el nivel de vida de sus pueblos, los Estados son los que estarían mejor equipados para identificar el tipo de políticas que deberían adoptarse, el momento apropiado para la adopción y aplicación de las políticas, la secuenciación de las mismas y la forma en que deberían aplicarse.
- iv) Los compromisos, normas, disciplinas, acuerdos y obligaciones internacionales pueden desempeñar una función en la delimitación, limitación o ampliación de tales elecciones en materia de políticas de forma tal que dichos compromisos, normas, disciplinas, acuerdos u obligaciones puedan contribuir a promover el proceso de desarrollo en lugar de obstaculizarlo.
- v) En virtud del principio de *pacta sunt servanda*, los Estados deben cumplir sus compromisos internacionales contraídos de forma voluntaria, con inclusión del uso máximo de toda flexibilidad u opción que pueda existir en el contexto de tales acuerdos internacionales para el ejercicio de distintas opciones de políticas de desarrollo. Un Estado debería acordar estratégicamente la celebración de acuerdos futuros, de forma de asegurarse de que se evitará o reducirá, en la mayor medida posible, toda limitación futura a sus opciones normativas o flexibilidades, en consonancia con los objetivos de tales compromisos futuros y con los propios objetivos de desarrollo del país de que se trate.

II. Historia del concepto de espacio normativo

A. UNCTAD I

8. Cabe observar que los principios internacionales antes mencionados, que están incorporados en el concepto de espacio normativo según se definió en el marco de la XI UNCTAD, son principios que subyacen a la labor de la UNCTAD desde la celebración de su primer período de sesiones. Por ejemplo, entre los principios generales que rigen las relaciones comerciales internacionales y las políticas de comercio favorables al desarrollo que se adoptaron durante el primer período de sesiones de la UNCTAD en junio de 1964 como parte del Acta final se puede mencionar los siguientes:⁸

Primer Principio General

Las relaciones económicas entre los países, inclusive las relaciones comerciales, han de fundarse en el respeto del principio de la igualdad soberana de los Estados, de la libre determinación de los pueblos y de la no injerencia en los asuntos internos de otros países.

x x x

⁸ UNCTAD I, *Final Act*, párrafo 54, en South Centre, RECALLING UNCTAD I AT UNCTAD XI (2004), pp. 10 y 11, disponible solo en inglés en <http://www.southcentre.org/publications/pubindex.htm#books>

Tercer Principio General

Todo país tiene el derecho soberano de comerciar libremente con otros países y de disponer libremente de sus recursos naturales en pro del desarrollo económico y bienestar de su pueblo.

x x x

Decimoquinto Principio General

En el marco de la adopción de políticas y medidas internacionales a favor del desarrollo económico de los países en desarrollo, se tomarán en consideración las características individuales y las distintas fases de desarrollo de los países en desarrollo y se asignará especial atención a los países menos adelantados, como una forma efectiva de asegurar un desarrollo sostenido con oportunidades equitativas para todos los países en desarrollo.

B Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo

9. La necesidad de un espacio normativo y de flexibilidad en esa esfera así como de una existencia permanente de opciones en materia de políticas de desarrollo se han visto reflejadas de forma consistente, de una u otra manera, en las principales normas indicativas (*soft law*) formuladas en el marco del sistema de Naciones Unidas. Estos instrumentos incluyen las resoluciones adoptadas durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDSD) de 2002, la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002 y durante una reciente Asamblea General de las Naciones Unidas.
10. Por ejemplo, en el Consenso de Monterrey, que surgió del proceso de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, se establecía lo siguiente:⁹

6. Cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social, y nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo. No obstante, las economías nacionales están ahora interrelacionadas con el sistema económico mundial; entre otras cosas, las oportunidades de comercio e inversión pueden ser una ayuda para los países en su lucha contra la pobreza. La labor de desarrollo nacional debe apoyarse en un entorno económico internacional favorable. Alentamos y apoyamos los programas de desarrollo emprendidos a nivel regional, tales como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y las actividades análogas emprendidas en otras regiones.

x x x

Estableceremos marcos normativos y reglamentarios apropiados en nuestros respectivos países y en conformidad con las leyes nacionales

⁹ Naciones Unidas, Consenso de Monterrey, A/CONF.198/11, junio de 2002, párrafos 6 y 12.

para fomentar la iniciativa pública y privada, incluso en el plano local, y promover un sector empresarial dinámico y eficiente; al mismo tiempo, estimularemos el aumento de los ingresos y mejoraremos su distribución, aumentaremos la productividad, daremos poder de decisión a las mujeres y protegeremos los derechos de los trabajadores y el medio ambiente. Reconocemos que la función apropiada del Estado en las economías con orientación de mercado variará de un país a otro.

11. Ambos párrafos del Consenso de Monterrey indican y reconocen con claridad la necesidad de que los países dispongan de flexibilidad, elecciones y opciones en términos de definir y diseñar sus propias políticas de desarrollo. A este respecto, es necesario que se ofrezca un “entorno favorable”, es decir, un entorno normativo internacional que reconozca y maximice esas opciones y flexibilidad.

C. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible

12. Unos meses más tarde, el proceso de la CMDS produjo como resultado un texto acordado que repetía el texto de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: “Cada país tiene la responsabilidad primordial de su propio desarrollo sostenible, y es imprescindible insistir en la función de las políticas y estrategias de desarrollo nacionales. Todos los países deberían promover el desarrollo sostenible en el plano nacional, entre otras cosas, promulgando y aplicado leyes claras y eficaces que apoyen el desarrollo sostenible. Todos los países deberían fortalecer las instituciones gubernamentales, incluso mediante el suministro de la infraestructura necesaria y el fomento de la transparencia, la responsabilidad y las instituciones administrativas y judiciales justas.”¹⁰ La declaración que está implícita en este texto es que las elecciones normativas de cada país deberían basarse en sus propias necesidades y objetivos de desarrollo a medida que el país procura alcanzar el desarrollo sostenible.

D. Asamblea General de las Naciones Unidas

13. Los enunciados formulados en el marco de la XI UNCTAD fueron también reiterados en otros instrumentos internacionales recientes. Por ejemplo, durante el 60º período de sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó dos resoluciones en las que, esencialmente, se repetía el texto sobre espacio normativo formulado en el contexto de la IX UNCTAD.
14. En el párrafo 22 d) de la resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la que se ratifica el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, se afirma lo siguiente:

¹⁰ Naciones Unidas, *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible: Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, A/CONF.199/20, septiembre de 2002, párrafo 163.

d) Como consecuencia de la interdependencia cada vez mayor de las economías nacionales en un mundo que se globaliza y del surgimiento de regímenes de normas aplicables a las relaciones económicas internacionales, el marco de las políticas económicas nacionales, es decir su margen de acción, especialmente en materia de comercio, inversiones y desarrollo industrial, suele estar ahora limitado por disciplinas y compromisos internacionales y consideraciones relativas al mercado mundial. Cada gobierno debe evaluar en qué medida los beneficios de aceptar las normas y compromisos internacionales compensan las limitaciones que plantea la pérdida de margen de acción. Es particularmente importante para los países en desarrollo, teniendo presentes las metas y objetivos de desarrollo, que todos los países tengan en cuenta la necesidad de que haya un equilibrio apropiado entre el margen de acción de las políticas nacionales y las disciplinas y compromisos internacionales;¹¹

15. Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución sobre el papel de las Naciones Unidas en la promoción del desarrollo en el contexto de la globalización y de la interdependencia, en cuyo párrafo 12 se establece lo siguiente en materia de espacio normativo:

12. *Subraya* el hecho de que la creciente interdependencia de las economías nacionales en un mundo globalizado y la aparición de regímenes reglamentados en las relaciones económicas internacionales han provocado que el margen de acción de los países en el ámbito económico, es decir, el alcance de las políticas internas, especialmente en las esferas del comercio, las inversiones y el desarrollo industrial, esté ahora delimitado a menudo por disciplinas y compromisos internacionales y por consideraciones a nivel mundial del mercado, que corresponda a cada gobierno evaluar el equilibrio entre los beneficios de aceptar las normas y los compromisos internacionales y las limitaciones que plantea la pérdida de margen de acción en materia de políticas, y que revista particular importancia para los países en desarrollo, teniendo en cuenta los objetivos y las metas de desarrollo, que todos los países sean conscientes de la necesidad de lograr el equilibrio adecuado entre el margen de acción para las políticas nacionales y las disciplinas y los compromisos internacionales;¹²

E. El espacio normativo y su lugar en el actual discurso internacional de políticas de desarrollo

16. Por lo tanto, el concepto de espacio normativo no es nuevo. De él se beneficiaron los actuales países desarrollados mientras estaban aún en proceso de desarrollo. El concepto de espacio normativo ha sido reconocido desde

¹¹ Naciones Unidas, *Asamblea General, Sexagésimo período de sesiones: Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, resolución A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, párrafo 22 d). La resolución fue adoptada el 16 de septiembre 2005.

¹² Naciones Unidas, *Asamblea General, Sexagésimo período de sesiones: El papel de las Naciones Unidas en la promoción del desarrollo en el contexto de la globalización y la interdependencia*, resolución A/RES/60/204, 13 de marzo de 2006, párrafo 12. La resolución fue adoptada el 22 de diciembre de 2005.

hace tiempo como parte integrante de la soberanía económica nacional.

17. Por lo tanto, si bien las realidades actuales son diferentes de las de cien o doscientos años atrás, la idea básica de que un país debe tener la flexibilidad y la libertad necesarias para elegir aquellas políticas que considere serán más propicias para alcanzar su desarrollo, erradicar la pobreza y mejorar el nivel de vida de sus pueblos preserva aún su validez y legitimidad fundamentales en términos filosóficos, jurídicos y políticos.
18. Como se desprende de la discusión anterior, la primera expresión del concepto de espacio normativo que se adoptó en el contexto de la XI UNCTAD hunde sus raíces históricas en el derecho y las políticas internacionales generalmente aceptados. Asimismo, desde la IX UNCTAD, el concepto de espacio normativo ha sido reiterado por nada menos que la Asamblea General de las Naciones Unidas como un concepto que debe tenerse en cuenta y debe reflejarse siempre que se debatan cuestiones relativas a la globalización y al desarrollo.
19. Por lo tanto, es evidente que no existen fundamentos que apoyen la idea de que el concepto de espacio normativo no debería discutirse, clarificarse o hacerse operativo en el marco, por ejemplo, de la labor específica que organizaciones internacionales como la UNCTAD pueden llevar a cabo a este respecto. El concepto como tal ha sido reconocido, aceptado y está firmemente arraigado en el universo de los actuales debates y discursos internacionales.¹³

III. Espacio normativo en el marco de la IX UNCTAD

20. Con el objeto de alcanzar una mayor comprensión de cómo ese concepto se desarrolló en el marco de la IX UNCTAD, sería importante examinar la historia de la negociación del texto relacionado con el concepto tal y como está reflejado en el Consenso de São Paulo.
21. En el marco de la XI UNCTAD, el concepto de *espacio normativo* o sus fundamentos conceptuales fueron expuestos por primera vez en el Panorama

¹³ Fue sólo cuando el concepto de espacio normativo se incluyó en el contexto de las negociaciones en Ginebra —donde se destacaron, como un resultado de las negociaciones de Doha de la OMC, cuestiones relacionadas con el proteccionismo comercial y el alcance de la liberación del comercio que los países desarrollados y en desarrollo deberán llevar a cabo— que dicho concepto se convirtió en un tema conflictivo. Cuando una de las partes (los países en desarrollo) consideraba el concepto de espacio normativo como un fundamento conceptual para el desarrollo nacional y para la flexibilidad en materia de política económica en el contexto de compromisos internacionales actuales y futuros, la otra parte (los países desarrollados) estaba implícitamente preocupada por la posibilidad de que el concepto se utilizara como fundamento para que los países en desarrollo *eludieran* sus compromisos existentes y resistieran la presión destinada a que liberalicen en mayor medida sus regímenes de políticas comerciales y económicas y a que ofrezcan a los países desarrollados un mayor acceso a sus mercados. Estas preocupaciones de los países desarrollados son, sin duda, infundadas. Los países en desarrollo permanecen plenamente comprometidos con el sistema multilateral y con la complementariedad de los papeles de la formulación de políticas en el plano nacional e internacional en apoyo de sus objetivos de desarrollo.

General¹⁴ presentado por el Secretario General de la UNCTAD como parte de los preparativos para la celebración de dicha conferencia. En el documento titulado Panorama General, el Secretario General se refirió a "...un regreso a una especie de nacionalismo económico" como una reacción a la rápida expansión de la globalización.¹⁵ Señaló que el reto para la UNCTAD, entre otros, "es asegurarse de que este nacionalismo económico redescubierto sea un "nacionalismo abierto", esto es, que se mantenga firmemente dentro de los límites de la defensa legítima de los intereses nacionales en el contexto de una sociedad mundial cada vez más interdependiente..."¹⁶

22. En ese sentido, en el Texto previo a la XI UNCTAD,¹⁷ presentado inicialmente por el Secretario General, se afirmaba que la diferenciación existente entre los países en desarrollo en términos de estructura económica y nivel de desarrollo significaba que era "imposible aplicar un criterio que sirva para todos."¹⁸ Se hacía hincapié en que "las políticas y las respuestas deben evolucionar a medida que se va desarrollando la economía. Además, es necesario adaptar las políticas a las diferentes condiciones iniciales en lo que se refiere a tamaño, dotación de recursos y situación geográfica."¹⁹ Por lo tanto, el Director General sugirió que las contribuciones de la UNCTAD en esta esfera se centren, entre otras labores, en "identificar las políticas internacionales y nacionales que puedan impulsar el desarrollo. Concretamente se debería explorar cómo dar forma a las estrategias nacionales de desarrollo en un entorno cada vez más mundializado y cómo mejorar la gestión de la economía mundial para estimular el desarrollo...El trabajo también debería permitir una mejor comprensión...de las consecuencias de la diversidad de experiencias de desarrollo."²⁰
23. A medida que el proceso preparatorio de la XI UNCTAD se puso en marcha, el concepto de espacio normativo fue uno de los principales asuntos planteados por muchas delegaciones de los países en desarrollo, quienes

¹⁴ UNCTAD, *Preparativos para la XI UNCTAD: Comunicación del Secretario General de la UNCTAD*, TD(XI)/PC/1, 6 de agosto de 2003.

¹⁵ Ídem, Primera Parte: Panorama General, párrafo 39.

¹⁶ Ídem, párrafo 41. A este respecto, véase también UNCTAD, *Notes on the concept of economic policy space*, 4 de marzo de 2004, párrafo 1. En dicho documento, la Secretaría de la UNCTAD describe el concepto de espacio en materia de política económica como "la medida en la que los gobiernos nacionales gozan de la facultad de adoptar decisiones relativas a la política económica e, igualmente, el grado en que dicha facultad se ve limitada por los procesos y las disciplinas internacionales." De acuerdo con la Secretaría de la UNCTAD, este concepto está vinculado también al de *nacionalismo abierto*, que "sugiere políticas y enfoques que toman debida consideración de la prosecución de objetivos y metas nacionales, y que son a la vez consecuentes con la progresiva integración de la economía mundial y con la creciente participación de los países en desarrollo en los desafíos y las oportunidades que representa dicha integración. Estas políticas y enfoques están concebidos principalmente como esfuerzos por mejorar las capacidades y aptitudes de la fuerza de trabajo nacional, así como también el capital nacional, a fin de lograr una mejor integración en la economía mundial." Véase UNCTAD, *A conceptual note on "open nationalism"*, 4 de marzo de 2004, párrafo 26.

¹⁷ UNCTAD, *Preparativos para la XI UNCTAD: Comunicación del Secretario General de la UNCTAD, Segunda Parte: Texto previo a la Conferencia*, TD(XI)/PC/1, 6 de agosto de 2003.

¹⁸ Ídem, párrafo 33.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Ídem, párrafo 48.

señalaron que los beneficios en materia de desarrollo sólo podían asegurarse mediante “el fortalecimiento de las políticas comerciales nacionales y del espacio normativo, habida cuenta de la naturaleza invasiva de los acuerdos comerciales multilaterales.”²¹

24. Las reiteraciones del texto de negociación de la XI UNCTAD que se produjeron con posterioridad al Texto previo a la conferencia del Secretario General demuestran que el concepto de espacio normativo ha sido reflejado de forma continua. Por ejemplo, en el Texto de negociación previo a la conferencia,²² presentado por el Presidente del Comité Preparatorio de la XI UNCTAD el 17 de diciembre de 2003, se señalaba que la cuestión era determinar “cuál es el margen de acción y flexibilidad de que aún disponen los países en desarrollo en materia de políticas, en qué medida es necesario y posible ampliarlo y en qué esferas.”²³ A este respecto, se menciona que las contribuciones de la UNCTAD pueden residir en que la competencia de esta organización se “utili[ce] para estudiar la forma de mejorar la gestión de la economía mundial en apoyo del desarrollo, así como la manera de formular y aplicar estrategias de desarrollo apropiadas en apoyo de una integración estratégica de las economías en desarrollo en los sistemas comercial y financiero internacionales, teniendo en cuenta la necesidad de un espacio normativo apropiado en el plano nacional.”²⁴ (Énfasis añadido.)
25. Esos párrafos del texto de diciembre de 2003 se convirtieron, en los meses siguientes, en el centro de atención de las negociaciones. En ese contexto, los Estados Unidos y la Unión Europea (UE) ejercieron presión para que se eliminaran las referencias al *espacio normativo* mientras que el Grupo de los 77 y China presionaban a favor de la preservación de las mismas.²⁵
26. Finalmente, el texto explícito sobre espacio normativo fue desplazado a la parte introductoria del texto negociado. En esta sección del texto refundido y revisado del Presidente del Comité Preparatorio de la XI UNCTAD, del 28 de abril de 2004, el concepto de espacio normativo se ve nuevamente reflejado, en especial en el reconocimiento de que “[c]orresponde a cada gobierno evaluar si resulta más beneficioso aceptar las normas y compromisos internacionales a cambio de las limitaciones que suponen por la pérdida de espacio normativo...[y de que] corresponde a la comunidad internacional en conjunto considerar la cuestión de un equilibrio adecuado entre el espacio normativo nacional y las disciplinas y compromisos internacionales al decidir colectivamente las disciplinas y compromisos futuros y la aplicación e

²¹ UNCTAD, *Consolidated list of points made by delegations at the brainstorming on 7 November 2003*, sin signatura y sin fecha.

²² UNCTAD, *Texto de negociación previo a la conferencia*, TD(XI)/PC/3, 17 de diciembre 2003.

²³ Ídem, párrafo 15.

²⁴ Ídem, párrafo 47.

²⁵ Véase, p. ej., UNCTAD, *Pre-Conference Negotiating Text: Subtheme 1 – Development Strategies in a Globalizing World Economy*, Subtheme 1 Working Paper No. 3, 5 de febrero de 2004, párrafos 15 y 47. Véase también UNCTAD, *Pre-Conference Negotiating Text: Subtheme 1 – Development Strategies in a Globalizing World Economy*, Subtheme 1 Working Paper No. 4/Rev.1, 9 de marzo de 2004, párrafo 15.

interpretación de los existentes...”²⁶ Elementos del concepto de espacio normativo —por ejemplo, la necesidad de diversidad en las políticas nacionales— están presentes en distintos párrafos del texto del 28 de abril de 2004.²⁷

27. Un factor significativo para la retención continuada de pasajes sobre espacio normativo fue la predisposición manifestada por la UE de “entablar constructivamente ese diálogo [sobre espacio normativo] con sus socios en desarrollo y otros socios de la UNCTAD. Será necesario llegar a una comprensión compartida del concepto de «espacio para desarrollar sus propias posiciones» y de su significación para el mandato de la UNCTAD... Sería también importante procurar que nuestra consideración del «espacio para desarrollar sus propias posiciones» contribuya a fortalecer la cohesión entre el desarrollo y el comercio.”²⁸ Si bien esta declaración no llega a ser una aprobación entusiasta del concepto de espacio normativo que hubieran preferido los países en desarrollo, señala el reconocimiento de la UE de que dicho concepto es en efecto pertinente en el marco de la labor de la UNCTAD. Este reconocimiento y la necesidad de lograr una comprensión compartida del mismo sirven de valiosa base para un compromiso continuado y mutuo entre los Estados miembro de la UNCTAD con miras a dar mayor claridad al concepto.
28. El proyecto de texto de la XI UNCTAD de mayo de 2004 incluyó aún más enunciados en materia de espacio normativo, por ejemplo:

8. La interdependencia creciente de las economías nacionales en el actual proceso de proceso de mundialización y la aparición de regímenes normativos para las relaciones económicas internacionales significan que el espacio para la política económica nacional, es decir, el ámbito de las políticas internas, en especial en las esferas del comercio, la inversión y el desarrollo industrial, se encuentra a menudo enmarcado en las disciplinas y compromisos internacionales y en las consideraciones del mercado mundial. Corresponde a cada gobierno evaluar si resulta más beneficioso aceptar las normas y compromisos internacionales a cambio de las limitaciones que suponen por la pérdida de espacio normativo. Sin embargo, teniendo en cuenta la premisa aceptada de que el desarrollo y las estrategias de desarrollo nacionales son responsabilidad de cada país, corresponde a la comunidad internacional en conjunto considerar la cuestión de un equilibrio adecuado entre el espacio normativo nacional y las disciplinas y compromisos internacionales al decidir colectivamente las disciplinas y compromisos futuros y la aplicación e interpretación de los existentes, lo que no debería afectar a la integridad de las reglas y compromisos establecidos mediante las negociaciones internacionales.²⁹

²⁶ UNCTAD, *Preparatory Committee for UNCTAD XI: Chairman's Revised Consolidated Text*, 28 de abril de 2004, párrafo 8.

²⁷ Ídem, párrafos 23 y 29.

²⁸ Unión Europea, *UNCTAD XI – Objetivos y prioridades clave de la Unión Europea* (febrero de 2004), párrafo 13 (presentados por la Embajadora Mary Whelan de Irlanda, en nombre de la Unión Europea, en la reunión del Comité preparatorio de la XI UNCTAD, celebrada en Ginebra el 24 y 25 de febrero de 2004).

²⁹ UNCTAD, *Proyecto de texto negociado de la XI UNCTAD*, TD(XI)/PC/CRP.7, 13 de mayo de 2004, párrafo 8.

29. La totalidad del texto sobre espacio normativo antes citado figuraba entre corchetes cuando se publicó la versión del 17 de mayo de 2004 del Proyecto de texto negociado.³⁰

30. El texto anterior fue revisado considerablemente a medida que avanzaban las negociaciones de la XI UNCTAD en São Paulo. En la versión del 16 de junio de 2004 del texto negociado se establecía lo siguiente en materia de espacio normativo:

8. La interdependencia creciente de las economías nacionales en el actual proceso de mundialización y la aparición de regímenes normativos para las relaciones económicas internacionales significan que el espacio para la política económica nacional, es decir, el ámbito de las políticas internas, en especial en las esferas del comercio, la inversión y el desarrollo industrial, se encuentra a menudo enmarcado en las disciplinas y compromisos internacionales y en las consideraciones del mercado mundial. Corresponde a cada gobierno evaluar si resulta más beneficioso aceptar las normas y compromisos internacionales a cambio de las limitaciones que suponen por la pérdida de espacio normativo. ~~Sin embargo, teniendo en cuenta la premisa aceptada de que el desarrollo y las estrategias de desarrollo nacionales son responsabilidad de cada país, corresponde a la comunidad internacional en conjunto considerar la cuestión de un e~~ **Es particularmente importante para los países en desarrollo, teniendo presente las metas y objetivos de desarrollo, que todos los países tengan en cuenta la necesidad de un equilibrio adecuado entre el espacio normativo nacional y las disciplinas y compromisos internacionales al decidir colectivamente las disciplinas y compromisos futuros y la aplicación e interpretación de los existentes, lo que no debería afectar a la integridad de las reglas y compromisos establecidos mediante las negociaciones internacionales.**^{31*}

 * (Los cambios introducidos en texto anterior y que se señalan a continuación no aparecen en la versión original del documento del 17 de mayo de 2004: se han tachado los pasajes eliminados y se ha utilizado la letra negrilla para señalar el texto añadido.)

31. La versión final del texto sobre espacio normativo que fue adoptado durante la XI UNCTAD dice lo siguiente:

8. La interdependencia creciente de las economías nacionales en el actual proceso de mundialización y la aparición de regímenes basados en reglas para las relaciones económicas internacionales significan que el espacio para la política económica nacional, es decir, el ámbito de las políticas internas, en especial en las esferas del comercio, la inversión y el desarrollo industrial, se encuentra a menudo enmarcado en las disciplinas y compromisos internacionales y en las consideraciones del mercado mundial. Corresponde a cada gobierno evaluar si resulta más beneficioso aceptar las normas y compromisos internacionales a cambio de las limitaciones que suponen por la pérdida de espacio normativo. Es particularmente importante para los países en desarrollo,

³⁰ UNCTAD, *Proyecto de texto negociado de la XI UNCTAD*, TD/L.368, 17 de mayo de 2004, párrafo 8.

³¹ UNCTAD, *Proyecto de Consenso de São Paulo*, TD/L.380, 16 de junio de 2004, párrafo 8.

teniendo presente las metas y objetivos de desarrollo, que todos los países tengan en cuenta la necesidad de un equilibrio adecuado entre el espacio normativo nacional y las disciplinas y compromisos internacionales.³²

32. Sin embargo, este texto de la XI UNCTAD sobre espacio normativo no es independiente. Para su correcta aplicación en el contexto de la labor de la UNCTAD, debe vincularse a una o más disposiciones operativas del Consenso de São Paulo aprobado en la XI UNCTAD.

33. A este respecto, los párrafos del Consenso de São Paulo que se citan a continuación, a modo de ejemplo, servirían lógicamente de base para que la UNCTAD pueda hacer operativo el reconocimiento del espacio normativo:³³

26. La UNCTAD debería continuar su importante función y especificidad en la realización de análisis de políticas y la determinación de las opciones de política en los ámbitos mundial y nacional. La capacidad analítica de la UNCTAD para investigar las políticas macroeconómicas, las finanzas, la deuda y la pobreza, y su interdependencia, debería servir para ayudar a los países en desarrollo y los países con economías en transición a hacer frente a los retos de la mundialización. En su labor sobre la mundialización y las estrategias de desarrollo, la UNCTAD debería centrarse como sigue en la interdependencia y la coherencia:

i) Determinando las necesidades y medidas específicas derivadas de la interdependencia existente entre comercio, finanzas, inversión, tecnología y políticas macroeconómicas desde el punto de vista de su efecto sobre el desarrollo;

ii) Contribuyendo al mejor entendimiento de la coherencia entre normas, prácticas y procesos económicos internacionales, por una parte, y políticas y estrategias de desarrollo nacionales, por otra;

iii) Apoyando a los países en desarrollo en su labor de formulación de las estrategias de desarrollo adaptadas a los retos de la mundialización.

27. Esta labor debería contribuir a determinar las políticas internacionales y nacionales que favorezcan el desarrollo. La competencia de la UNCTAD debería utilizarse para estudiar la forma en que la mundialización puede apoyar al desarrollo, y de qué manera deberían formularse y aplicarse estrategias de desarrollo apropiadas en apoyo de una integración estratégica de las economías en desarrollo en la economía mundial. Esta labor también debería contribuir a una mayor comprensión de la reciprocidad de intereses entre economías desarrolladas y economías en desarrollo en el ámbito del desarrollo sostenible y sostenido.

x x x

³² UNCTAD, Consenso de São Paulo, TD/410, 25 de junio de 2004, párrafo 8.

³³ Ídem, párrafos 26, 27 y 30.

30. Reconociendo la necesidad de que se respete la diversidad de las políticas nacionales, la UNCTAD debería determinar, desde el punto de vista del comercio y el desarrollo y teniendo en cuenta las experiencias de desarrollo que han tenido éxito y las que no han tenido tanto éxito en el pasado, los elementos básicos de unas políticas macroeconómicas racionales que conduzcan a la expansión de la capacidad productiva y la productividad, un crecimiento rápido y sostenido, la creación de puestos de trabajo y la mitigación de la pobreza. La UNCTAD también debería analizar los efectos de los procesos y políticas internacionales sobre el ámbito de aplicación de las estrategias nacionales de desarrollo.
34. En resumen, al hacer operativo el concepto de espacio normativo, la UNCTAD debería beneficiarse y aprender de su compromiso de larga data con los Estados miembros de las Naciones Unidas, en especial con los países en desarrollo, con miras a identificar las elecciones y opciones en materia de políticas de desarrollo de las que los países en desarrollo pueden disponer en el actual sistema económico internacional, a fin de promover sus objetivos de desarrollo.
35. De hecho, la UNCTAD, con su historia institucional e intelectual, su capacidad técnica y competencia en la investigación y análisis de políticas es la organización internacional mejor posicionada para proveer ese tipo de investigación y análisis intelectuales así como un mecanismo de creación de consenso con miras a lograr un acuerdo común destinado a garantizar que el desarrollo de los países en desarrollo se convierta en el centro de todas las actividades internacionales (ya sea en el seno o fuera del sistema de Naciones Unidas).
36. Por lo tanto, la UNCTAD debería estar a la vanguardia del sistema de Naciones Unidas en lo que respecta a:
- Identificar las flexibilidades u opciones normativas de las que disponen actualmente los países en desarrollo en el contexto de sus compromisos, acuerdos o disciplinas internacionales existentes a fin de que puedan utilizarlas para promocionar y fomentar sus objetivos y prioridades de desarrollo nacional.
 - Identificar las medidas que puedan adoptar los Estados miembros de las Naciones Unidas (tanto desarrollados como en desarrollo) en el contexto de dicha organización o en el de otros tratados e instituciones internacionales [como la OMC, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)], de manera que los países en desarrollo puedan maximizar el uso de esas flexibilidades, lo que les permitiría lograr una mejor observancia de los acuerdos y compromisos internacionales y obtener, a partir de ellos, beneficios en términos de desarrollo.

37. Al poner en práctica su mandato de clarificar y hacer operativo el concepto de espacio normativo, la UNCTAD podría, por ejemplo, realizar estudios específicos en materia de políticas para evaluar las flexibilidades y opciones normativas que los países en desarrollo podrían utilizar en el contexto de los acuerdos, compromisos y disciplinas internacionales existentes.
38. Esto podría incluir, por ejemplo, estudios sobre flexibilidades jurídicas y en materia de aplicación que beneficien a los países en desarrollo en el marco de los distintos acuerdos de la OMC; estudios sobre las opciones normativas que puedan ofrecerse al país beneficiario en el contexto de préstamos, mecanismos de ajuste estructural o cualquier otro instrumento de asistencia al desarrollo ofrecido por el FMI o el Banco Mundial. Asimismo, la UNCTAD podría proponer investigaciones analíticas y medidas de asistencia técnica que permitan identificar y aplicar políticas concretas o medidas basadas en políticas que los países en desarrollo podrían adoptar con el objeto de poner en práctica toda flexibilidad existente de la que puedan disponer (pero de la que puedan no ser conscientes o respecto de la cual no tengan la capacidad de beneficiarse).

IV. Conclusión – Recomendaciones sobre cómo hacer operativo el concepto de espacio normativo en el contexto del examen de mitad de período de la XI UNCTAD

39. La idea de que los países deberían tener la libertad y la flexibilidad necesarias para elegir las políticas de desarrollo que resulten más propicias a sus circunstancias nacionales, con consideración de los compromisos y las disciplinas internacionales que ya hayan acordado, está, por lo tanto, profundamente arraigada en el mandato institucional de la UNCTAD. Es necesario que esta idea, este concepto se haga operativo. No se trata ni de un concepto nuevo ni de una adición a los mandatos existentes de la UNCTAD.
40. Considerados en su conjunto, los párrafos 8, 26, 27 y 30 del Consenso de São Paulo adoptado por la XI UNCTAD indican claramente que dicha organización tiene el mandato de clarificar y hacer operativo el concepto de espacio normativo.
41. En términos prácticos, el proceso de examen de mitad de período de la IX UNCTAD debería dar como resultado un documento que fortalezca y clarifique aún más el mandato establecido en el Consenso de São Paulo relativo al concepto de espacio normativo.
42. Deberían prepararse y convenirse textos apropiados en marco del proceso de examen de mitad de período de la IX UNCTAD que ofrezcan a la Secretaría de dicha organización directrices claras sobre la tarea que deberá llevar a cabo durante los dos próximos años, conducentes a la XII UNCTAD. Este ejercicio tendría por objeto clarificar el concepto de espacio normativo y proponer recomendaciones sobre cómo hacer operativo dicho concepto en el marco de la formulación de políticas tanto en el plano nacional como internacional.

43. En particular, la UNCTAD debería:

- (i) Realizar análisis de políticas e identificar opciones normativas tanto en el plano mundial como nacional, en especial respecto de aquellas políticas que sean favorables al desarrollo de los países en desarrollo, tales como:
 - (a) políticas de desarrollo y crecimiento industrial apropiadas para los países en desarrollo que tomen en consideración y reflejen sus circunstancias específicas y sus objetivos y prioridades de desarrollo;
 - (b) políticas que garanticen que la liberalización comercial y financiera apoyan el desarrollo sostenible;
 - (c) mecanismos que aseguren la coherencia a nivel conceptual y operativo en las instituciones mundiales encargadas de la formulación internacional de políticas económicas al promover y manifestar los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo;
 - (d) políticas que maximicen y amplíen las flexibilidades existentes en las normas comerciales y financieras para promover y fortalecer la cooperación Sur-Sur y la integración regional;
 - (e) políticas relacionadas con la función de los agentes económicos transnacionales no estatales en la formulación internacional de políticas económicas;
- (ii) Analizar y clarificar el concepto de espacio normativo para el desarrollo, en especial con miras a determinar qué políticas serían necesarias para erradicar la pobreza, promover el desarrollo y maximizar las flexibilidades que puedan existir en los acuerdos, los compromisos y las disciplinas internacionales;
- (iii) Identificar, clarificar y explicar la gama, o el alcance, de opciones, elecciones o flexibilidades normativas de las que dispongan actualmente los países en desarrollo en las distintas esferas de políticas internacionales y sugerir formas de hacer operativa esa gama de opciones o elecciones para que los países en desarrollo puedan utilizarlas a fin de fomentar sus objetivos de desarrollo;
- (iv) Colaborar con las comisiones regionales del Consejo Económico y Social (ECOSOC), otras organizaciones internacionales, Estados miembros de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, como la sociedad civil y el sector privado, a fin de identificar y clarificar las opciones y elecciones normativas que los países en desarrollo puedan utilizar en la promoción de sus objetivos de desarrollo en los ámbitos nacional, regional e internacional;

- (v) Proveer análisis y recomendaciones con miras a hacer operativo el concepto de espacio normativo en el marco de los procesos de aplicación de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, tal y como se expresaron en los procesos de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ENCUESTA PARA LOS LECTORES

Documento Analítico

CÓMO HACER OPERATIVO EL CONCEPTO DE ESPACIO NORMATIVO EN EL CONTEXTO DEL EXAMEN DE MITAD DE PERÍODO DE LA XI UNCTAD

Un objetivo importante del Programa de Gobernanza Mundial para el Desarrollo del Centro del Sur es ofrecer análisis concisos y oportunos sobre determinados temas clave, que son objeto de debate en diferentes foros multilaterales tales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OMC. Nuestras publicaciones constituyen uno de los medios destinados a alcanzar este objetivo.

A fin de mejorar la calidad y la utilidad de las publicaciones del Centro del Sur, quisiéramos conocer sus opiniones, comentarios y sugerencias sobre la presente publicación.

Nombre y dirección (opcional): _____

Principal área de trabajo

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Institución académica o de investigación | <input type="checkbox"/> Medios de comunicación |
| <input type="checkbox"/> Gobierno | <input type="checkbox"/> Organización no gubernamental |
| <input type="checkbox"/> Organización internacional | <input type="checkbox"/> Otro (especifique) |

Utilidad de la publicación [seleccione una sola respuesta]

- Muy útil Útil Poco útil Inútil
- ¿Por qué?** _____

Considera que el contenido de la presente publicación es [seleccione una sola respuesta]

- Excelente Muy bueno Aceptable Pobre

Otros comentarios: _____

¿Desea inscribirse en nuestra lista de destinatarios de correo electrónico y/o envíos postales? Sí No

Si la respuesta es afirmativa, especifique:

- Correo electrónico** - indique su nombre y dirección de correo electrónico:
 Envío postal - indique su nombre y dirección postal:

Confidencialidad de la información: Sus datos personales son confidenciales y no serán comunicados a terceros. El Centro del Sur utilizará esta información exclusivamente para enviarle ejemplares electrónicos o impresos de nuestras publicaciones si así lo desea. Podrá suspender dichos envíos en cualquier momento.

Sírvase enviar este formulario por correo electrónico, fax o envío postal a:

GGDP Feedback
Chemin du Champ d'Anier 17
1211 Geneva 19
Correo electrónico: south@southcentre.org
Fax: +41 22 798 8531



Chemin du Champ d'Anier 17
Case postale 228, 1211 Geneva 19
Switzerland

Telephone : (41 22) 791 8050
Fax : (41 22) 798 8531
Email : south@southcentre.org

Website:
<http://www.southcentre.org>