

C.2

LC/MVD/R.125/Rev.1

CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Oficina de Montevideo



EL GATT 94

Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

UNA NUEVA AGENDA PARA URUGUAY

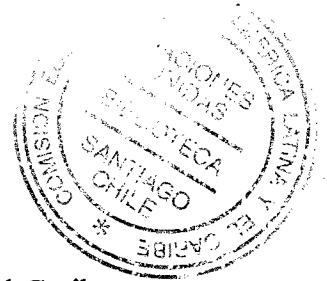


NACIONES UNIDAS

SECRET
CONFIDENTIAL
CONFIDENTIAL



900008687 - BIBLIOTECA CEPAL



Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAL
Oficina de Montevideo

**EL GATT 94
Y LA ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO
UNA NUEVA AGENDA PARA URUGUAY**

15 JUN 1994

El presente documento ha sido elaborado por Marcel Vaillant, Consultor de la Oficina de CEPAL en Montevideo. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

LC/MVD/R.125.Rev.1

Abril de 1995

1a. edición, mayo de 1995

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas, fundado en 1948 y cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. En la CEPAL participan todos los gobiernos de la región y su Secretaría tiene por funciones cooperar y asistir a los países y a la región en su conjunto en el proceso de desarrollo.

La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene como funciones colaborar con Uruguay mediante la realización de estudios, investigaciones y asesoría sobre aspectos del desarrollo económico y social. Su dirección es Juncal 1305 piso 10, 11000 Montevideo, Uruguay, donde puede obtenerse información sobre sus publicaciones.

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN	5
I. EL MULTILATERALISMO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL	7
A. Estrategias de liberalización comercial	7
B. Liberalización multilateral del comercio	11
II. NUEVAS REGLAS INTERNACIONALES PARA LA POLÍTICA COMERCIAL	19
A. El contenido y los resultados de la negociación	19
B. Comercio de mercancías	21
C. Reforma institucional del GATT	30
III. LA AGENDA PARA EL URUGUAY	33
A. El MERCOSUR y la OMC	33
B. Los temas urgentes	36
C. Hacia una nueva política comercial	39
BIBLIOGRAFÍA	47

INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como objetivo presentar una selección de los temas incorporados en la nueva agenda de la Organización Mundial del Comercio que entra en vigor en enero de 1995. La selección de los temas se hizo considerando las particularidades del Uruguay dado su grado de desarrollo relativo y las características de su inserción internacional. Dos temas importantes no se han incluido en el trabajo: el sector servicios y la propiedad intelectual. En el texto se justifica esta decisión. Se realiza una revisión detallada de los temas seleccionados y se especializa la discusión hacia los temas más urgentes.

El documento está organizado en tres secciones. En la primera se presentan las grandes ideas sobre las estrategias de liberalización comercial. En la segunda, se realiza una presentación global de los resultados de la Ronda Uruguay y luego se trata en forma más detallada el acceso a mercados, las nuevas reglas del comercio internacional y el cambio institucional. Finalmente, la tercera sección discute la agenda para Uruguay.

I. EL MULTILATERALISMO Y EL COMERCIO INTERNACIONAL

A. ESTRATEGIAS DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

Esta sección se centra en la consideración de dos aspectos. En primer lugar se presenta un marco general que permite organizar las diferentes dimensiones que caracterizan las políticas de liberalización comercial. En segundo término se realiza una caracterización de los rasgos centrales de la liberalización comercial en la región y se señalan algunas particularidades del caso uruguayo.

1. Una tipología de los caminos posibles

La apertura al comercio permite alcanzar un mayor nivel de bienestar, tanto por los efectos estáticos asociados a la especialización que permiten mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos productivos, como por los efectos dinámicos sobre el crecimiento económico. Esta afirmación, además de ser un resultado claro de la teoría convencional del comercio, constituye un fenómeno observable en la evolución histórica de la economía internacional. En efecto, se evidencia una asociación entre los ciclos expansivos de la actividad económica y el desarrollo de las relaciones comerciales.

En el Cuadro 1 se emplean tres criterios (grado, reciprocidad, discriminación) para clasificar las políticas de liberalización comercial (ver Robson, 1987). En primer lugar, se evalúa el grado de la liberalización comercial atendiendo a si la misma implica una eliminación total o parcial de las barreras al comercio. La segunda dimensión refiere al carácter discriminatorio o preferencial respecto del resto del mundo ^{1/}. La tercera dimensión, que permite tipificar las estrategias de liberalización comercial, es su carácter de recíprocas o unilaterales, es decir, si son concesiones mutuas entre quienes participan de la negociación o si se dan sin ningún tipo de contrapartida.

^{1/} El elemento básico de la discriminación tarifaria es que un mismo bien, que puede ser importado libre de aranceles (o a menores aranceles) desde un socio con el que se tiene un acuerdo comercial, debe pagar tarifa (o una tarifa mayor) cuando está originado en un no socio.

Cuadro 1

Estrategias de liberalización comercial

Libera- lización	No discriminatorias		Discriminatorias y recíprocas
	No recíprocas	Recíprocas	
Parcial	Reducción unilateral	Multilaterales Rondas GATT	Acuerdos preferenciales
Total	Libre comercio unilateral	Libre comercio multilateral	Zona de libre comercio o Unión aduanera

Fuente: elaborado en base a Robson, 1987.

Dentro de las estrategias de apertura unilateral se mencionan algunas alternativas que pueden desarrollarse en forma pura o combinada: reducción de algunos aranceles seleccionados; reducción proporcional en todos los aranceles; eliminación de las restricciones cuantitativas.

El multilateralismo es un sistema en el cual las reglas se extienden a todos sin discriminación con el objetivo de lograr el libre comercio. Este sistema de liberalización está institucionalmente regulado por el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) de estatuto provisorio y que, en la actualidad, se encuentra en proceso de transformación hacia la Organización Mundial del Comercio. En este esquema de liberalización los países miembros tienen derechos y obligaciones simétricos en sus relaciones comerciales, siendo sus principios fundamentales:

- no-discriminación (mediante la aplicación de las cláusulas de nación más favorecida y del tratamiento nacional);
- reciprocidad (hasta la última Ronda, este principio se aplicó bajo la regla de reciprocidad en la primera diferencia y no el similar acceso a los mercados);
- principios de transparencia;
- comercio justo (entendido como ausencia de cualquier tipo de subsidio o incentivo que afecte precios relativos de los bienes comerciables);

- liberalización gradual de medidas comerciales restrictivas, uso excepcional de restricciones cuantitativas a las importaciones, y tratamiento preferencial para los países en desarrollo.

Los acuerdos regionales implican asociaciones discriminatorias, no obstante lo cual algunos de ellos están expresamente admitidos en el GATT, como una excepción al principio de nación más favorecida (artículo XXIV). La excepción plantea que los acuerdos entre grupos de países son aceptados siempre que no incrementen los niveles de protección respecto al resto del mundo y que el grado del acuerdo tienda a establecer una liberalización total (zona de libre comercio o unión aduanera). Sin embargo, algunos analistas han destacado el hecho de que no hay nada más discriminatorio que un grupo de países elimine todas las barreras al comercio en el intercambio recíproco y al mismo tiempo mantenga los mismos niveles con el resto del mundo.

Las estrategias de liberalización discriminatorias y recíprocas que revisten un carácter total son básicamente las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras. En las zonas de libre comercio los países que se integran eliminan las barreras al comercio entre ellos y mantienen independencia en las relaciones comerciales con el resto del mundo. En una unión aduanera los miembros están obligados a mantener una relación común con el resto del mundo; en particular se establece un arancel externo común, una política de defensa contra la competencia desleal de los países no miembros (política anti-dumping común) y un similar esquema de negociación comercial con los países no miembros.

Una categoría posible pero no considerada dentro de las alternativas de liberalización que buscan promover el comercio y la especialización, es la liberalización discriminatoria y no recíproca. Esta situación se plantea entre las economías industrializadas y aquellas de nivel de desarrollo relativo menor. Se trata de concesiones unilaterales que buscan promover el desarrollo de las economías beneficiadas. Es el caso del Sistema Generalizado de Preferencias (legitimado en el GATT por la cláusula de habilitación, que lo exceptúa del Principio de la Nación más Favorecida) dentro de los esquemas de liberalización parcial (discriminatoria y no recíproca) y del Acuerdo de Lomé para los territorios de las ex colonias europeas como ejemplo de liberalización total (discriminatoria y no recíproca).

2. La liberalización real

El desmantelamiento de las trabas al comercio en los países de la región combinó, de forma diversa, las distintas modalidades de liberalización antes mencionadas. Sin embargo, es posible distinguir ciertas regularidades en este proceso. En términos generales, las aperturas unilaterales fueron anteriores a otras estrategias de liberalización realizadas en un contexto de reciprocidad (tanto no discriminatorias como preferenciales).

En el marco de los planes de reforma estructural en algunos de los países de América Latina, la liberalización comercial ocupó un papel relevante. Desde principios de la década de los setenta, la sustitución de importaciones como modalidad de crecimiento y desarrollo en la región mostró severos signos de agotamiento. Paralelamente, se inició una etapa de desarrollo con una marcada vocación de apertura comercial. Esa apertura tuvo una evolución oscilante, condicionada a la coyuntura internacional y a las restricciones de balanza de pagos que enfrentaron los países que la emprendieron. Además, su cobertura fue restringida a unas pocas economías y su profundidad reducida. En la década de los ochenta la apertura se amplió a más países y se plantearon liberalizaciones más profundas.

La liberalización comercial adoptó la estrategia de la apertura unilateral, destacándose su carácter no discriminatorio respecto al resto del mundo y el hecho de darse en un contexto de no reciprocidad, a diferencia de lo que ocurre en los procesos de carácter multilateral o bilaterales.

En segundo lugar, estas aperturas unilaterales se realizaron acompañadas, en algunos casos, de otras medidas que procuraron ampliar el acceso a mercados externos, ya sea a través de negociaciones bilaterales que buscaron desarrollar acuerdos de carácter preferencial con otras economías de la región, o del ingreso al GATT en aquellos países que aún no habían adherido al Acuerdo Multilateral de Comercio.

La nueva onda internacional de los noventa referida a los acuerdos preferenciales y la creación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras produjo en la región una intensificación de los procesos de integración. Merece destacarse el caso de México y el tratado para la creación de una zona de libre comercio en América del Norte, dado que registra ciertos rasgos paradigmáticos que muchos gobiernos de la región desean reeditar. Este caso ha sido reiteradamente discutido en los seminarios internacionales debido a que su estrategia de integración regional adopta muchas de las características deseadas según la óptica predominante. Por un lado, se da a posteriori de una

apertura unilateral intensa de la economía mexicana que se superpone a su tardía integración al GATT. Por otro, permite consolidar un conjunto de reformas desarrolladas en los últimos años en la economía mexicana que siguen las pautas enunciadas al principio de esta sección.

El proceso de liberalización en el Uruguay presenta las características generales mencionadas para los países de la región. Sin embargo, el mismo se distingue por la combinación de caminos y el grado y la secuencia con la cual se fueron desarrollando. Durante los años setenta y ochenta, la economía uruguaya enfrentó un proceso gradual de apertura externa. En relación a otras experiencias en la región, el proceso de liberalización comercial uruguayo adoptó el carácter de una reforma unilateral caracterizada por el gradualismo y la estabilidad de la orientación aperturista. La liberalización comercial fue acompañada por una política de apertura de mercados principalmente orientada a la región. El gradualismo de la apertura condujo a que un conjunto de actividades que presentaban un muy bajo nivel de exposición al comercio exterior (sin especialización comercial) mantuvieran, luego de una década y media de iniciado el proceso, una participación importante dentro de la estructura industrial uruguaya. Esto es el resultado de la combinación de importantes reducciones arancelarias con el empleo de diversos instrumentos para arancelarios que permitieron atenuar la exposición externa de distintos sectores. A su vez, la estabilidad de la orientación aperturista se refleja en el cambio en el patrón de especialización, lo que condujo a la expansión de actividades exportadoras en las que el Uruguay dispone de ventajas comparativas, así como a la reducción de la protección a actividades industriales sustitutivas de importaciones.

A principios de la década de los noventa Uruguay se embarca en un proceso de integración con los países vecinos del Cono Sur, que entre otras cosas se caracteriza por el corto período de transición establecido para alcanzar la conformación de una Unión Aduanera entre economías de grado de industrialización intermedio.

B. LIBERALIZACIÓN MULTILATERAL DEL COMERCIO: LÍMITES, DIFICULTADES Y OPORTUNIDADES

En esta sección, se analizan los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales en el contexto de las nuevas regulaciones sobre el comercio internacional y la reciente creación de la Organización Mundial del Comercio. En el primer punto, se presentan los problemas a los que debe dar respuesta el multilateralismo para superar las grandes trabas del pasado. En el segundo,

se propone una visión para interpretar el nuevo marco multilateral en construcción, a partir de las características de una pequeña economía semi-industrializada, con una dotación de recursos abundante para la producción agropecuaria e inserta en un proceso de integración regional con economías vecinas de un tamaño relativo muy superior al propio.

1. Estrategias de liberalización recíprocas: multilateralismo vs regionalismo.

Desde una perspectiva de largo plazo se observa que se viene produciendo un agotamiento en la capacidad de crecimiento de la economía internacional. La brecha entre las tasas de crecimiento del comercio y las tasas de crecimiento de la producción se han venido reduciendo desde la década de los ochenta y con ello la capacidad que tiene el comercio de ser una fuente de crecimiento económico. Una de las razones que se han esgrimido para explicar este fenómeno se refiere a las variadas políticas proteccionistas que han venido montando las economías para defender la producción doméstica de la competencia del resto del mundo.

Para enfrentar este problema se requiere un proceso global y recíproco de desmantelamiento de las trabas al comercio. Dos caminos distintos se consideran para obtener un mayor grado de liberalización comercial que frene y haga retroceder a las distintas formas del nuevo proteccionismo. La oposición que interesa destacar es la que se plantea entre estrategias multilaterales y estrategias regionalistas de creación de bloques comerciales como caminos complementarios o sustitutos hacia el libre comercio ^{2/}.

Para entender el problema global del regionalismo como alternativa al desgastado multilateralismo es necesario incorporar una dimensión de economía política que permita considerar cómo interactúan los diversos intereses en juego en la negociación comercial.

Desde esta perspectiva, la pregunta general a considerar es la siguiente: la respuesta regionalista ¿es un síntoma o una causa del debilitamiento del multilateralismo?

^{2/} En un artículo anterior se resumían los argumentos generales de la teoría de las uniones aduaneras en relación al debate sobre las estrategias de liberalización comercial. Ver Vaillant y Vera, 1994: "Bloques comerciales versus multilateralismo: MERCOSUR el caso de un pequeño bloque SUR-SUR". en Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?, Bizzozero, Bodemer y Vaillant, Nueva Sociedad.

La determinación de la política comercial tiene dos momentos distintos e interconectados. En primer término, existe un juego interno a los países. Los gobiernos no determinan su política comercial con el objetivo de maximizar el bienestar colectivo sino que la misma surge como el resultado de un conjunto de intereses (gobierno, exportadores, importadores) en conflicto, de cuya compleja interacción política deriva un balance que refleja la ecuación de poder político en ese momento. En segundo lugar, los países realizan una negociación comercial con otras economías para determinar, en forma recíproca, la modalidad de acceso a los mercados.

A través de reglas básicas fundadas en los principios de liberalismo, transparencia, no discriminación (principio de la nación más favorecida) y reciprocidad (los aranceles y las trabas al comercio se desmantelan por un procedimiento de concesiones mutuas), el GATT fue, desde la posguerra, el ámbito más importante de negociación comercial multilateral ocupando, como tal, un rol trascendente en el ordenamiento del comercio internacional.

Las posiciones de los gobiernos tienden a expresar los intereses de grupos de presión reducidos, pero bien organizados, y que se ven directamente afectados por la política comercial. En contraste, el interés general se encuentra disperso y no se percibe por parte de los consumidores el efecto negativo que puede tener una política comercial proteccionista. Los intereses básicos que se expresan son los de los exportadores, que piden más mercados y concesiones de los otros países, y los intereses de los grupos sustitutos de importaciones, que piden más protección con respecto a los competidores del resto del mundo. El contrapeso de estos intereses, en el contexto del marco multilateral, permitió importantes avances en materia de liberalización comercial en el GATT. **Se ha planteado que el GATT se ha acercado a obtener el buen resultado (comercio más libre) por la mala razón (argumentos mercantilistas de los países al negociar).** Los argumentos mercantilistas de los países fueron construyendo una teoría operativa de trabajo que es inconsistente con la teoría del comercio, dado que entiende que las exportaciones son buenas y las importaciones son malas, cuando unas y otras están mutuamente interrelacionadas (ver Krugman, 1991b).

En la pasada década, el GATT como mecanismo de negociación comercial se vio cuestionado dado que no supo afrontar las transformaciones que se sucedieron en el contexto general de los intercambios comerciales a nivel internacional. La última ronda de negociación comercial a nivel multilateral se centró en el debate y resolución de estos problemas.

Las dificultades y la erosión del juego multilateral se deben tanto a cambios en los comportamientos de los principales actores como a las

alteraciones en los términos sustantivos del problema. Dentro de los primeros se destaca la declinación del liderazgo de la hegemonía norteamericana a nivel internacional. La existencia de una potencia hegemónica facilitaba la resolución de conflictos. En efecto, mediante las concesiones que otorgaba resolvía problemas de posibles equilibrios no cooperativos, contribuyendo de ese modo a sostener el proceso de negociación en el GATT. Además, existe la percepción de que algunos jugadores importantes (caso de Japón) han tenido una política de aprovechamiento de los beneficios del GATT, a través de la apertura de los otros mercados, pero manteniendo un proteccionismo encubierto (la denominada "estrategia del polizón"). Este comportamiento deterioró el arreglo institucional multilateral, en la medida que afectó su credibilidad: unos pagaban los costos y otros obtenían los beneficios. Esta visión también ha sido criticada planteando que la misma pretende encubrir la pérdida de competitividad de la economía norteamericana y justificar así el unilateralismo agresivo de la economía de los Estados Unidos que busca concesiones en los otros países, mediante diversos procedimientos administrativos y amenazas de represalias comerciales, con el objetivo de incrementar su participación en el mercado internacional. En consecuencia, por uno u otro motivo, actores claves del juego multilateral empezaron a desconfiar de la capacidad del mismo para reglar el curso del comercio internacional.

Respecto a los cambios en los términos del problema se destacan dos aspectos. En primer lugar, se produjo una transformación en el papel regulador de los aranceles y las políticas comerciales. Dado el importante desarrollo del comercio de bienes intensivos en conocimiento, las políticas de soporte a la investigación y el desarrollo se convirtieron en motivos de conflicto. La línea de frontera entre las políticas comerciales que requieren disciplina y las que no, se hizo borrosa, incrementando la complejidad del problema. El GATT no estaba preparado para realizar una adecuada gestión de estos temas.

En segundo lugar, el relativo avance que tuvo el GATT en lo que refiere a la disminución de aranceles, fundamentalmente en las manufacturas, tuvo como contrapartida la irrupción de lo que se dio en llamar "el nuevo proteccionismo", tanto con la aplicación indiscriminada de los derechos compensatorios y las cláusulas anti-dumping para defensa contra prácticas desleales de comercio, como con las restricciones voluntarias a la exportación (amparadas en los artículos VI y XIX del GATT), así como también con la amplitud de medidas administrativas que se realizan para impedir o encarecer las importaciones.

El regionalismo aparece, entonces, como un intento de resolver los problemas que el multilateralismo tiene y no puede resolver satisfactoriamente. Por un lado, no requiere la presencia de una potencia hegemónica internacional, y el problema del "polizón" aparece como de más fácil control dado que el número de jugadores es menor, lo cual facilita el conocimiento de las acciones de los otros. Por otro, en lo que refiere a su capacidad de tratar otros temas y de atacar el neo-proteccionismo, se verifica una diferencia importante entre la estrategia de liberalización comercial multilateral y la estrategia preferencial. En efecto, los contextos de integración regional permiten ir más a fondo en el desmantelamiento de los mecanismos para-arancelarios de protección e identificar las medidas más relevantes para facilitar el intercambio entre las economías. No obstante, el marco multilateral y la acumulación ya realizada en materia de reglas sobre comercio constituyen una referencia sobre la cual construir los nuevos esfuerzos en materia de integración.

Algunos autores (Bhagwati 1992b), si bien admiten que un regionalismo basado en buenas reglas pueda contribuir a encontrar una salida a las complicaciones de las negociaciones multilaterales, consideran, también, que el mismo puede constituirse en una amenaza para el objetivo de alcanzar una mayor liberalización del comercio. En efecto, el regionalismo puede ser un instrumento de comercio "gestionado" (basado en fijar objetivos de cantidades para el intercambio) y de unilateralismo agresivo que busca concesiones del resto del mundo, haciendo uso de la capacidad de amenaza que obtiene quien logra concretar su participación en un bloque comercial poderoso.

La alternativa regional podría aumentar la probabilidad de enfrentamiento entre bloques dando lugar a lo que se conoce como "guerra comercial". Existen al menos dos grupos de argumentos que permiten apoyar esta hipótesis. El primero de ellos se vincula con la economía política del proceso, conocida bajo la denominación del síndrome de "mi mercado es suficientemente grande", o "este es mi mercado", lo cual deviene en una actitud proteccionista de los grandes bloques. El segundo argumento se apoya en el conocido efecto de términos del intercambio de la política comercial: el incentivo para aplicar una tarifa óptima que aproveche el poder de mercado acrecentado del bloque se incrementa conforme el bloque comercial es más grande. En ambos casos la "guerra comercial" es el resultado observado con una cadena de jugadas, de protección y represalia, que deviene en un equilibrio final de menor comercio y pérdida de bienestar para todos. Los países más perjudicados en esta dinámica son aquellos que no logran albergarse en ningún bloque importante.

2. La perspectiva general de análisis

Concluida la ronda Uruguay del GATT, e iniciado el proceso de ratificación de los acuerdos en los distintos países, cabe preguntarse si la situación descripta se mantendrá en el futuro y cuál será el protagonismo que la nueva Organización Mundial de Comercio tendrá, tanto en cuanto a lograr establecer un conjunto de reglas generales sobre las cuales se conduzca el comercio entre las naciones, como también a poner en funcionamiento mecanismos claros y operativos para resolver las eventuales disputas entre sus miembros.

Se requiere para ello un doble nivel de análisis. Uno de carácter formal, que establezca las diferencias respecto al pasado, identificando en qué sentido se avanzó, en qué aspectos no hubieron modificaciones, y en cuáles se retrocedió. El otro nivel debería tratar de establecer en qué medida es verosímil que se cumpla lo pactado y, más aún, en qué tiempos y con qué profundidad se alcanzarán las metas en cada etapa. Las reglas son una cosa, que los países las cumplan, otra.

Existe un nuevo esquema de ordenamiento comercial que debe ser entendido, para luego ser aprovechado, buscando el cumplimiento de lo pactado en los aspectos que resultan beneficiosos y la administración en el tiempo de los que pueden ser perjudiciales para el país. Es indudable que esto se relaciona con el poder de negociación del MERCOSUR con el resto de los bloques. En este sentido, el bilateralismo con los bloques del Norte es un camino importante para lograr una adecuada consideración en el marco multilateral.

El punto es tener claro que, si bien la nueva Organización Mundial del Comercio será el marco institucional que regula el comercio internacional a través de un conjunto de reglas claras y generales, y que sancionará a los que las incumplen, históricamente el GATT ha sido un foro para la negociación sobre un campo definido de reglas y principios, aunque, de acuerdo a los poderes relativos de cada miembro. Poderes que han ido modelando las excepciones a los principios generales.

Las negociaciones comerciales no terminaron. Sin embargo, ahora tienen una agenda más definida y un campo más preciso en el cual procesar las controversias y los problemas. En este contexto, es bueno tener claro cuáles son los objetivos de cada país en el juego del comercio internacional y qué es lo que cada uno de ellos espera obtener. Las nuevas reglas no eliminan la negociación sino que la conducen, constituyendo por ello, una herramienta clave de la negociación. Los países y los bloques de menor poderío económico deberán construir argumentos buenos y sólidos, congruentes con el marco

multilateral acordado, que permita una mejor defensa de los intereses nacionales cuando se verifique un daño relacionado con las distorsiones aún prevalecientes en el comercio internacional.

Dos fenómenos deben ser atendidos en el futuro por el perjuicio que representan para las economías del CONO SUR. En primer lugar, las pérdidas de preferencias que se generan cuando la ampliación de los bloques del Norte se realiza con economías del Sur que presentan un grado de industrialización similar al de Uruguay y sus socios regionales, ampliando así el tradicional efecto de desvío de comercio asociado a las políticas comerciales discriminatorias (en particular las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras). Este efecto de desvío de comercio se traduce en una menor demanda para los países que no participan del acuerdo y, en consecuencia, en términos del intercambio menos favorables en relación a la situación de partida. Este proceso puede ejemplificarse con el caso del NAFTA (integración con México) y también con las estrategias de ampliación de la Unión Europea (España y Portugal y las recientes iniciativas con Sud Africa y los países mediterráneos). En este sentido, el reciente anuncio del proceso de incorporación de Chile al NAFTA tiene una doble interpretación. Por un lado alimenta las ilusiones de quienes se sienten en el lugar siguiente en la cola pero, por otro, amenaza a aquellos que saben que no lograrán ingresar en un plazo breve.

En segundo lugar, es pertinente destacar el efecto fuertemente negativo que las políticas agrícolas proteccionistas (ej: Política Agrícola Común de la Unión Europea) tiene sobre las economías que registran ventajas comparativas para la producción agropecuaria de clima templado. Las distorsiones en los mercados internacionales influyen a través de la pérdida de ingreso por el deterioro del nivel de los precios internacionales para los productos de exportación tradicionales de algunos países de la región. Adicionalmente, ello se convierte en un obstáculo importante para el proceso integracionista en el MERCOSUR, al generar una fuerte distorsión en un mercado en el que las economías de la región registran un alto grado de complementariedad, el cual no se expresa aún en su potencialidad debido a la prevalencia de dicha distorsión. El efecto negativo de las políticas agrícolas proteccionistas ha sido planteado reiteradamente y el tema es aún vigente. Como se verá en la siguiente sección, si bien la orientación es alcanzar la liberalización agrícola, por un período importante se mantendrán los altos niveles de protección tolerada en esta materia en la Unión Europea. La agricultura seguirá siendo el sector que se lleva la parte mayoritaria del presupuesto comunitario.



II. NUEVAS REGLAS INTERNACIONALES PARA LA POLÍTICA COMERCIAL

A. EL CONTENIDO Y LOS RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN

Los objetivos de la Ronda Uruguay se pueden resumir en una frase simple: reforzar y aplicar los principios generales del GATT (ver Capítulo II, sección A, punto 1). Algunos analistas han señalado que el contenido temático de la Ronda Uruguay quedó definido casi en su totalidad en la Ronda Tokio, tanto por los sectores y temas postergados, como por aquellos aspectos sobre los cuales no se llegó a un acuerdo general. La opción adoptada en aquel momento redundó en una fragmentación del sistema multilateral a través de la adhesión por separado a distintos códigos de conducta sobre la regulación del comercio. Estos códigos son:

- valoración en aduana
- licencias de importación
- obstáculos técnicos al comercio
- competencia desleal (derechos anti dumping, subsidios).
- compras sector público

Hasta la última Ronda de negociaciones comerciales la cobertura sectorial era restringida. Importantes sectores de la actividad económica se encontraban fuera de las reglas de disciplina del GATT, algunos de ellos con larga tradición en el comercio internacional (como la agricultura y los textiles-vestimenta) y otros de irrupción más moderna en los intercambios internacionales, como por ejemplo el sector servicios. Es necesario puntualizar, sin embargo, que lo nuevo consiste en la consideración del sector servicios, no así la importancia del mismo en el comercio internacional (en particular de algunos subsectores como el transporte).

En síntesis, los objetivos de la recientemente concluida Ronda de Negociación abarcaron tanto aspectos temáticos respecto a la regulación del comercio, como un mayor nivel de cobertura en los sectores de actividad económica sujetos a la disciplina multilateral en materia de intercambios comerciales internacionales.

La agenda del GATT en la última Ronda de Negociación se puede clasificar de acuerdo a dos criterios globales. El primero considera si se trata de aspectos generales (temáticos) o específicos de ciertos sectores de actividad económica (ver Bhagwati, 1991). El segundo criterio evalúa si la inclusión de

un t3pico es una innovaci3n de la presente Ronda (novedad de los temas o sectores) o si se trata de problem3ticas planteadas en negociaciones de Rondas anteriores. En el Cuadro 2 se presenta esta clasificaci3n sin realizar un listado exhaustivo sino incorporando los puntos m3s significativos de la negociaci3n.

La Ronda Uruguay del GATT abord3 un conjunto muy amplio de temas que se resolvieron con diferente grado de profundidad en el acuerdo final. La vastedad de temas en la agenda dificulta la percepci3n global del proceso. Sin embargo, es necesaria esta visi3n global para poder establecer la jerarquía relativa de lo tratado y, en consecuencia, estar en condiciones de realizar una primera evaluaci3n. Una buena comprensi3n del marco global de los grandes capítulos de la Ronda es una etapa previa que es necesario cubrir para realizar una adecuada selecci3n dentro del conjunto de cuestiones negociadas.

Cuadro 2

La agenda de la Ronda Uruguay del GATT

	Nuevos	Viejos
Temas Generales	Propiedad intelectual Inversi3n extranjera	Salvaguardias Balanza de pagos Anti-dumping
Sectores particulares	Servicios	Textiles-Vestimenta Agricultura

Fuente: elaborado en base a Bhagwati, 1991.

En los Anexos 1 y 2 se presenta un esquema general que reproduce el ordenamiento de la agenda: se define cada uno de los ámbitos de la negociación, se plantea la situación en el punto de partida y se comenta alguna característica de destaque.

En el Anexo 1 se resume la situación de cada aspecto de la agenda antes de la Ronda Uruguay y en la reunión de Bruselas, que marcó un hito intermedio en el proceso de negociación. En el Anexo 2 se compara la situación planteada cuando se presentó el Borrador Final de Acta (diciembre de 1991) con los resultados definitivos (abril de 1994).

Los grandes bloques de la negociación pueden dividirse en cuatro: Comercio de Mercancías; Servicios; Propiedad Intelectual; y Reforma Institucional del GATT.

El caso del sector servicios y el tema de la propiedad intelectual no se analizarán en este documento. Futuros trabajos deberán incursionar en estos relevantes tópicos. Su desarrollo excede los objetivos de este estudio que busca detectar el conjunto de temáticas urgentes planteadas a la economía uruguaya.

B. COMERCIO DE MERCANCIAS

Este bloque de la negociación se dividió en los temas de acceso a los mercados (consolidación de los derechos arancelarios y de otros derechos y cargas), regulación del comercio y ampliación de la cobertura del disciplinamiento a nuevos sectores de mercancías (agricultura y textiles-vestimenta).

1. Acceso a los mercados ^{3/}

Este punto trata sobre medidas de acceso a mercados, tema tradicional del GATT, e involucra negociaciones de aranceles y medidas no-arancelarias. En la terminología del GATT se dice que los países deben consolidar sus ofertas

^{3/} El resultado de la Ronda en este tema se encuentra en:

"Anexo 1A: Acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías.

- Entendimiento relativo a la interpretación del artículo II.1. b

- Protocolo de Marrakech anexo al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994."

entre sí. La cobertura de sectores fue muy amplia abarcando tanto a productos industriales como a productos agrícolas.

El objetivo que se planteó fue avanzar en el proceso de liberalización comercial multilateral, a través de un mejor acceso a los mercados mediante nuevas reducciones recíprocas en los aranceles entre las partes contratantes del acuerdo. Se trató de imponer la aplicación del principio de la transparencia a través del procedimiento de incluir el conjunto de medidas de protección no arancelaria en el arancel (todo al arancel o "arancelización" de las medidas no arancelarias). En este sentido, se consolidan todos los otros derechos y cargas en las listas de ofertas. De acuerdo al entendimiento relativo a la interpretación del artículo II.1 b) se consolidaron en la lista de concesiones arancelarias todos los "demás derechos y cargas".

El sistema empleado para las reducciones arancelarias se apartó del tradicionalmente utilizado, en anteriores rondas de negociación, de reglas lineales de reducción y reciprocidad en los niveles de variación (lo que se conoce como reciprocidad de la primera diferencia). Según relata el negociador y diplomático uruguayo Lacarte Muró, el apartamiento se dio conducido por algunos participantes claves del juego multilateral: " .. Estados Unidos se proponía negociar los derechos de aduana en base al intercambio de listas de pedidos y de ofertas ("producto por producto"). Es lo que efectivamente se hizo y siendo un participante influyente, condujo a que otros utilizaran el mismo procedimiento" ^{4/}.

Se produjo, en consecuencia, un incremento importante de las líneas arancelarias consolidadas. En las economías industrializadas éstas pasaron de un 78% a un 97%, cubriendo el 98% de las importaciones de esta área. La situación mejoró en los países en desarrollo alcanzando a cubrir casi los dos tercios del universo arancelario y multiplicando por tres el nivel existente antes de la Ronda de negociación. El caso de los países latinoamericanos se destaca, dentro del conjunto de los países en desarrollo, debido al alto porcentaje de aranceles consolidados^{5/}.

La reducción global de aranceles de los países industrializados ponderada por el comercio alcanzó a 38%, lo cual supera el resultado de la

^{4/} Ver de Julio Lacarte Muró "Las negociaciones sobre el comercio de bienes en la Ronda Uruguay", en Leiva (1994).

^{5/} El mínimo lo tiene México con 95,9 % de las líneas arancelarias consolidadas y el máximo lo comparten Jamaica, Uruguay y Venezuela con el 100% consolidado (ver Delgado, 1994 op cit).

Ronda Tokio, que redujo en un tercio el nivel de los aranceles consolidados^{6/}. No obstante, este resultado debe ser calificado en dos direcciones. Por un lado es necesario incorporar la perspectiva sectorial. Las reducciones arancelarias especialmente en productos agropecuarios, tropicales, derivados de los recursos naturales, productos del cuero y textiles fueron claramente inferiores a las expectativas de la región (Leiva, 1994). En particular, en algunos productos (de la agricultura tropical y no tropical) se verifica un incremento en los aranceles fruto del proceso de "arancelización" antes referido.

En segundo lugar, la reducción de aranceles se produce sobre los techos máximos pero no necesariamente afecta de manera similar a los aranceles efectivamente cobrados. Este punto es especialmente aplicable a muchas economías de países en desarrollo relativamente proteccionistas al inicio de la Ronda y que han llevado adelante procesos de apertura unilateral, en forma paralela al desarrollo de la negociación multilateral. En estos casos, luego de la Ronda, no deberían observarse reducciones importantes en los aranceles. La liberalización que se produce en los aranceles consolidados ha sido superada por la liberalización efectiva. En este sentido, sería necesario corregir las cifras globales de reducción de aranceles para corroborar la magnitud global de este efecto, y definir cuál es la situación que se verifica en las economías industrializadas.

2. Regulación del comercio internacional

El objetivo de esta parte es el fortalecimiento de los principios, normas y prácticas reguladoras del comercio mundial, a través de acuerdos específicos^{7/}. Se trata de controlar y tender a la eliminación del fenómeno del neo-proteccionismo que utiliza medidas no-arancelarias, así como nuevos instrumentos de política comercial de los países desarrollados -como por ejemplo, los acuerdos voluntarios de control de exportaciones- para obstaculizar el intercambio entre las economías .

^{6/} Ver el artículo de Sergio Delgado "Impacto de los resultados de la Ronda Uruguay" en Leiva (1994).

^{7/} En el acta final de Marrakech, los temas vinculados a la nueva regulación del comercio se encuentran en un conjunto amplio de acuerdos y entendimientos del ANEXO 1A: ACUERDOS MULTILATERALES SOBRE EL COMERCIO DE MERCANCÍAS.

En la negociación se verificó que existía un gran conjunto de cuestiones no polémicas, tales como las licencias de importación, la valoración aduanera, la inspección pre-embarque, barreras técnicas y las normas de origen, cuya discusión a lo largo de la Ronda Uruguay se restringió prácticamente a un trabajo de naturaleza técnica y no tanto de negociación política. Si bien no hubo conflicto en la negociación de estos temas, ello no quiere decir que no se vayan a presentar problemas en su gestión. En particular este tema es importante para Uruguay debido al rezago relativo en que se encuentra en algunos de estos temas. Se vuelve sobre este punto más adelante.

Otros capítulos referidos a los códigos de conducta en el comercio tuvieron un trámite de negociación más conflictivo: anti-dumping; subvenciones y medidas compensatorias; compras gubernamentales; y salvaguardias. Algunos de estos códigos son anteriores a la propia Ronda Uruguay y fueron negociados y firmados sobre todo durante la Ronda Tokio (ver Anexo 1). Muchos de ellos habían sido ratificados en forma parcial, lo que redundaba en la fragmentación del sistema multilateral^{8/}. Esta ratificación parcial se correlacionó con el nivel de desarrollo de los países, lo que planteó la idea de la existencia de un GATT y un "Súper" GATT, situación que contradecía los principios básicos del multilateralismo (NMF). De ahí que se buscó homogeneizar en la Ronda Uruguay incluyendo estos códigos de conducta en materia de regulación del comercio como parte del Acuerdo Multilateral del Comercio de Mercancías ^{9/}. Además, las versiones de los Códigos de la Ronda Tokio fueron mejoradas con el objeto de lograr una mayor eficiencia en el uso de las medidas previstas. El uso eficiente se entiende en el sentido de ser útil para combatir el proteccionismo y no instrumentos que permitan

^{8/} El caso del Uruguay, se caracteriza por no haber suscrito el código sobre valoración (la mitad de las partes contratantes lo habían realizado) ni el de compras del sector público, aunque sí haberlo hecho con el Código de Subsidios, el cual tuvo una adhesión más limitada, restringida a los países desarrollados.

^{9/} En el caso de compras gubernamentales las modificaciones se orientaron a ampliar la cobertura respecto al tipo de suministros (de mercancías a servicios) y se hizo más general la definición de gubernamental (de administración central a sector público). Sin embargo, este código continuó dentro de un ámbito plurilateral no lográndose su incorporación al conjunto de acuerdos multilaterales de comercio.

ocultar prácticas que obstaculizan el intercambio, tal como ha sido corriente en el pasado^{10/}.

El acuerdo sobre cuestiones comerciales relativas a la inversión (TRIMs-Trade Related Investment Measures) está centrado en el principio del tratamiento nacional y prohíbe restricciones que afecten a empresas extranjeras^{11/}. Entre las TRIMs prohibidas se incluyen las exigencias de contenido local (índice de nacionalización), restricciones al volumen de importación y exigencias de saldo comercial mínimo. Los países desarrollados tienen dos años para eliminar las TRIMs, mientras que a los países en desarrollo se les otorga un plazo de cinco años.

Otra categoría de interés dentro de la regulación del comercio es la que comprende las distintas formas de legitimar, dentro del marco de regulaciones acordadas, un incremento de la protección, tales como los acuerdos sobre salvaguardias y las restricciones de balanza de pagos. El objetivo respecto a las prácticas del pasado es disciplinar el uso de restricciones cuantitativas. Se da preferencia a medidas basadas en precios (*market-based measures*), procurando, además, inhibir el uso de acuerdos voluntarios de exportaciones (VERs - *voluntary restraint arrangements*) y acuerdos de ordenamiento de mercado (OMAs - *ordely marketing arrangements*)^{12/}.

^{10/} Datos del GATT muestran que el número de investigaciones antidumping creció de 142 al inicio de la Ronda Uruguay (1986-1987), a 237 en 1991-1992, mientras que en el mismo período, el número de investigaciones de medidas compensatorias aumentó de 19 a 36 (GATT, 1993b, citado por Gonçalves, 1994).

^{11/} Ver de Alejandro de la Peña "Acuerdo sobre las medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el comercio (TRIMs)", en Leiva (1994).

^{12/} Los VERs y los OMAs deberán ser eliminados para 1999, fecha en que comienzan a estar prohibidos. En diciembre de 1992 existían 127 acuerdos de restricción cuantitativa al comercio de productos textiles y de vestimenta, y 78 otros acuerdos de restricción a exportaciones, acordados bilateralmente o impuestos unilateralmente (GATT, 1993b, p. 26 y 42 citado por Gonçalves, 1994). Estas restricciones cuantitativas perjudicaban principalmente a Corea del Sur (46 restricciones), Japón (23), Brasil (4) y Taiwan (4). Los importadores que más utilizan restricciones cuantitativas son la Comunidad Económica Europea (33) y Estados Unidos (17). Los sectores más perjudicados son productos para viajes, equipamiento y repuestos electrónicos, zapatos, máquinas-herramientas y aparatos de televisión.

3. Ampliación de la cobertura a sectores maduros: agricultura y textiles-vestimenta ^{13/}

Se incorporan a la disciplina del acuerdo productos o sectores que tradicionalmente se excluían de las negociaciones en el ámbito del GATT (productos agrícolas y textiles), ampliando de este modo su cobertura al conjunto del universo de mercancías.

a) Agricultura

La cuestión del comercio internacional de productos agrícolas involucra negociaciones en cuatro áreas: reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias; acceso a mercado; apoyo interno a productores; y subsidios a las exportaciones. Existe además una Decisión Ministerial especial relativa a los posibles efectos negativos de la reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

Existía un texto de consenso desde las reuniones previas (reunión de Bruselas del año 1990) con respecto a medidas sanitarias y fitosanitarias. El acuerdo se basa en la ampliación de normas internacionales, en la transparencia de las reglamentaciones nacionales y en el proceso de armonización internacional. Se procura que estas medidas cumplan con el objetivo declarado y no sean un resquicio para ocultar prácticas proteccionistas.

Uno de los temas centrales del acceso al mercado en la agricultura lo constituyó el arancelamiento de las medidas no-arancelarias, es decir, la conversión de estas medidas en sus equivalentes *ad valorem*. Los aranceles resultantes de este proceso de arancelización deberán reducirse en un promedio de un 36% en el caso de los países desarrollados, y del 24% en el caso de los países en desarrollo, exigiéndose una reducción mínima de 15% a nivel de producto identificado en término de línea arancelaria ^{14/}. El proceso de reducción se cubrirá en cinco tramos iguales desde el año 1995 hasta el año

^{13/} Estos temas se encuentran en los siguientes acuerdos que forman parte del Anexo 1A del GATT 94: Acuerdo sobre la Agricultura; Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.

^{14/} En las listas de la Unión Europea, la oferta de reducción se sitúa entre el 50% y el 100% para productos tropicales, en el 36% para productos continentales y en el 20% para productos mediterráneos (ver "El Acuerdo sobre la Agricultura en la Ronda Uruguay del GATT", Timermans, Carmen, 1994 en Boletín del ICE Económico).

1999. Los aranceles sobre productos agrícolas serán también registrados en el GATT, siguiendo el procedimiento existente para productos manufacturados.

También se prevén, en forma combinada con la arancelización, el mantenimiento de las actuales oportunidades de acceso y se otorga una garantía para un acceso mínimo de las importaciones, equivalente al 3% del mercado interno de cada país, medido por el consumo aparente, hasta 1999. Este límite se aumentaría a 5% a lo largo del período de aplicación. Adicionalmente se establece un sistema especial y generoso de salvaguardias para productos agrícolas, que consiste en una salvaguardia automática para aquellos productos en los que se llevó adelante el proceso de arancelización.

En lo que refiere a la ayuda interna se introdujo el concepto de "Medida Global de la Ayuda Total" y se estableció el compromiso de reducir las medidas de apoyo a la producción doméstica en un 20%. Existen un conjunto de medidas que se encuentran exceptuadas de esta reducción¹⁵/. Asimismo, está definido un trato diferenciado para los países en desarrollo y para los países menos adelantados.

Respecto a los subsidios a las exportaciones, se definen un conjunto de medidas e instrumentos objeto de reducción. Se acuerda una reducción de 36% en el valor de los subsidios (desembolsos presupuestarios) y de 21% en términos de volúmenes de productos subsidiados. Se adopta como período base del cálculo los años 1986-1990, y en caso de que las subvenciones hayan aumentado puede emplearse el período 1991-1992 (ver GATT, 1994b).

Una característica de los resultados de la negociación agrícola es que si bien implica el reconocimiento de una necesaria liberalización de estos mercados, y la dirección de lo acordado es esa, el ritmo definido es notoriamente lento, generándose diferentes mecanismos de escape que atemperan los resultados de las medidas adoptadas (salvaguardias automáticas, cláusulas de paz, medidas de apoyo interno exceptuadas de la reducción, etc).

Es necesario mencionar que, en las tres formas de medidas restrictivas, los países en desarrollo tienen un tratamiento diferenciado, tanto en lo que se refiere a los cortes de aranceles, acceso a mercado y los subsidios como en la extensión del período de transición (10 años).

¹⁵/ Tal es el caso de las medidas de la llamada caja verde que incluye, entre otros, subsidios para investigación y desarrollo, control de enfermedades, infraestructura, seguridad alimenticia, programas de ajuste estructural, programas de desarrollo regional, y distintas formas de apoyo a la renta del agricultor.

b) Textiles- Vestimenta

El objetivo de la negociación en esta área es la eliminación gradual del Acuerdo Multifibras en un período de 10 años, en un contexto de reforzamiento de las normas y disciplinas del GATT y de apertura de los mercados.

El Acuerdo sobre Textiles y Vestimenta abarca el universo total de productos de la sección XI del sistema armonizado (un listado exhaustivo se encuentra en el Anexo del acuerdo). La incorporación de los productos al GATT, se llevará adelante de manera gradual en cuatro fases a lo largo del período referido.

Las cuatro fases en las cuales está planificado el desmantelamiento son:

Fase 1- los países importadores estarán obligados a someter al disciplinamiento GATT (y consecuentemente a seguir las reglas de la nueva institución) todos los productos que respondían al menos por el 16% del volumen de sus importaciones totales en 1990, en el momento de entrada en vigencia del acuerdo que establece la OMC (se supone que esto será el 1 de enero de 1995).

Fase 2- El 1 de enero de 1998, se incorporarán los productos que representaban no menos del 17% de las importaciones en 1990.

Fase 3- El 1 de enero del año 2002 serán incorporados todos los productos que respondían por no menos del 18% de las importaciones en 1990.

Fase 4- El 1 de enero del año 2005, diez años después de la firma del acuerdo, todos los productos restantes serán incorporados al GATT.

Es de destacar que en las tres primeras fases se establecen pisos mínimos y que en la última se deberá integrar el saldo restante^{16/}.

^{16/} Para los productos que, en cada fase, permanecen bajo el régimen de control cuantitativo, es decir, el Acuerdo Multifibras, hay una previsión de aumento de cuotas. Las tasas de crecimiento de las cuotas son: fase 1, tasa anual de crecimiento de al menos 16% con relación a la tasa de crecimiento establecida en el Acuerdo Multifibras bilateral de 1992; fase 2, 25% mayores que las tasas anuales de la fase 1; y fase 3, 27% mayores que las tasas del período precedente.

Se prevén además dos mecanismos adicionales durante el período de transición. Por un lado, para los productos que siguen amparados en el régimen de cuotas de importación se establece un padrón de incremento de las mismas. En segundo lugar, se define un mecanismo de salvaguardia especial para el sector, que intenta que no se produzcan aumentos muy intensos en las importaciones.

El artículo seis del Acuerdo sobre Textiles y Vestimenta se refiere a la regulación de la salvaguardia de transición. La particularidad de esta salvaguardia es que es específica para países y productos. Además, se trata de una salvaguardia transitoria válida durante el período de vigencia del acuerdo. La salvaguardia específica no podrá aplicarse a productos que estén integrados en el GATT. En el numeral seis del referido artículo se señala que en la aplicación de la salvaguardia de transición deberán tenerse especialmente en cuenta los intereses de los Miembros exportadores que satisfagan ciertas condiciones que se mencionan. Dentro de ellas interesa transcribir el literal c):

"... c) en cuanto a los productos de lana procedentes de los países en desarrollo productores de lana Miembros cuya economía y cuyo comercio de textiles y vestido dependan del sector de la lana, cuyas exportaciones totales de textiles y vestido consistan casi exclusivamente en productos de lana y cuyo volumen de comercio de textiles y vestido en los mercados de los Miembros importadores sea comparativamente pequeño, se prestará especial atención a las necesidades de exportación de esos Miembros al examinar el nivel de los contingentes, los coeficientes de crecimiento y la flexibilidad ..." (Acuerdo sobre Textiles y Vestimenta artículo seis, numeral seis, literal c).

Es claro el interés que tiene para Uruguay, dado su patrón de especialización actual y potencial en la industria textil y de la vestimenta, la opción de ser considerado especialmente en estos productos, en el sentido de no ser afectado, o serlo en una magnitud relativamente menor, por la salvaguardia de transición. En el futuro, habrá que analizar el significado económico que pueda tener la anterior disposición en el período de transición para el desarrollo de la industria textil lanera exportadora en el Uruguay ^{17/}.

^{17/} Ricardo Meléndez ("El acuerdo de textiles y vestido de la Ronda Uruguay ", en Leiva, 1994) señala que algunos países diseñaron las disposiciones a su medida y lograron una negociación exitosa. Textualmente plantea: "El ejemplo más destacado es el que el Embajador Julio Lacarte de Uruguay denomina la cláusula Roselli (artículo 6:6 (c)), que diseñada por este hábil negociador para garantizarle consideración especial en la aplicación de salvaguardia a un país exportador de productos de lana y dependiente de ellos...".

C. REFORMA INSTITUCIONAL DEL GATT

Este capítulo de la negociación incluía: la revisión de los artículos del Acuerdo; el perfeccionamiento de los Códigos negociados en la Ronda Tokio; la creación de sistemas para un mejor seguimiento y evaluación del impacto de prácticas comerciales de las partes contratantes; la mayor articulación con otros organismos multilaterales; y la definición de mecanismos más eficaces para la resolución de conflictos. Algunos analistas destacan que la creación de una organización internacional del comercio no figuraba dentro de los objetivos iniciales de la Ronda en Punta del Este (ver la Declaración de Punta del Este y Carderera Soler, en Boletín del ICE, 1994). Sin embargo, en lo que se refiere a la cuestión institucional, la mayor innovación se da con la creación de la Organización Mundial de Comercio.

En los últimos años de la negociación el objetivo institucional fue evolucionando hacia la creación de una nueva Organización, que sustituyera al GATT y se encargará de la regulación del comercio de bienes, servicios, propiedad intelectual e inversión extranjera directa. La Organización Mundial de Comercio deberá servir como institución paraguas que incorporará todos los artículos del GATT y los nuevos acuerdos a alcanzarse en el ámbito de la Ronda Uruguay (incluidos servicios y los temas referentes a propiedad intelectual). Esta organización estará formada por diversos Consejos, tales como: Consejo de Bienes, Consejo de Servicios y Consejo de Propiedad Intelectual.

En la Organización Mundial de Comercio deberá crearse, también, un sistema integrado de resoluciones de conflictos. Una característica importante de la nueva Organización es que las partes contratantes de esta organización estarán obligadas, a su vez, a ser signatarias de todos los acuerdos de la Ronda Uruguay.

El texto relativo a la resolución de conflictos perfecciona el sistema de consultas y los procedimientos de los paneles, además de crear un Órgano de Recursos (Appellate Body). Estas propuestas de perfeccionamiento son necesarias vista la frustración creciente en cuanto a los resultados de los procesos de resolución de conflictos en el ámbito del GATT, donde la regla ha sido el no cumplimiento de las medidas recomendadas por los paneles.

Un informe reciente del GATT muestra que hubo, entre junio de 1992 y junio de 1993, un total de 17 disputas en fase de consulta, 24 paneles en funcionamiento, y 11 disputas en etapa de implementación (GATT, 1993c). En

este último caso, 8 de las 11 disputas tienen más de cinco años y el proceso de resolución, mejor dicho, de no resolución, se ha restringido a un permanente intercambio de informaciones y relevamiento de cuestiones entre las partes contratantes. Importa además, hacer notar que las cuestiones que más generan conflictos y, consecuentemente, inicio de consultas y establecimiento de paneles, son las medidas antidumping y compensatorias^{18/}.

En cuanto al funcionamiento del GATT, el aspecto a destacar es la confirmación del Mecanismo de Revisión de Política Comercial (Trade Policy Review Mechanism), cuyo principal objetivo es aumentar la transparencia de las políticas comerciales de las partes contratantes del GATT.

Las posiciones respecto a la utilidad que tendrá la nueva institución en el funcionamiento del marco multilateral están divididas. Algunos analistas temen que pueda servir, a través del sistema integrado de resolución de conflictos, para el ejercicio de presiones y contrapresiones cruzadas por parte de los países desarrollados. Otros creen, sin embargo, que la OMC, al volverse una organización más sólida que el GATT, reducirá de hecho, el alcance de las presiones y las políticas unilaterales que obstaculizan el establecimiento de unas relaciones comerciales más libres.

^{18/} En el conjunto de 37 consultas y paneles del período mencionado, 14 se relacionaron con la aplicación de medidas compensatorias violatorias del Código de Subsidios, mientras 13 se debieron a acciones antidumping. Otras 10 involucraron artículos y acuerdos del GATT, principalmente el de Compras Gubernamentales (GATT, 1993c).

III. LA AGENDA PARA EL URUGUAY

A. EL MERCOSUR Y LA OMC

El debate sobre la inserción internacional del Uruguay que oponía la integración al mundo (vía la apertura unilateral) versus la integración regional en el marco de acuerdos preferenciales, parece hoy una discusión desenfocada y sin interés. Sin embargo, es bueno recordar, que no hace mucho tiempo fue motivo de dura polémica entre los economistas en el Uruguay, y que las argumentaciones presentadas en ambas direcciones eran de interés. Una de las ideas contrarias a la integración regional sostenía que los potenciales socios regionales sólo ofrecen inestabilidad macroeconómica y productos de baja calidad a un precio alto. En esta visión negativa de la integración regional se señalaba que esta estrategia de inserción internacional en el mercado ampliado regional era una prolongación de la estrategia proteccionista de sustitución de importaciones.

La coyuntura actual pone sobre la mesa un efecto no considerado en aquella oportunidad y que en el presente tiene una gravitación de primera magnitud. El mismo se vincula con la influencia de las instituciones que genera el proceso de integración sobre la capacidad que tienen los países involucrados de hacer frente a diferentes problemas de política económica. La literatura sobre integración económica que analiza los beneficios y costes respecto a otras estrategias de liberalización comercial, ya había reparado en este punto (ver, por ejemplo, De Mello y Panagariya, 1992).

El tema de la Organización Mundial del Comercio y el proceso de armonización de políticas necesario para adecuarse a las nuevas regulaciones del comercio internacional, plantea un buen caso de sinergia entre el proceso de construcción del MERCOSUR, específicamente su política comercial común, y el proceso de integración comercial multilateral en el marco de la OMC. Si se analizan en detalle los temas pendientes de discusión o en proceso de perfeccionamiento en el MERCOSUR, se observa en forma nítida el alto grado de superposición existente con la agenda que se deriva a partir de la entrada en vigor de la OMC. Es claro, además, que todos los miembros se benefician de la interacción, dado que sus acumulaciones institucionales y de política económica son muy distintas. En este sentido, los cuatro países tienen para aportar al proceso de armonización y de construcción de una nueva política comercial.

Por estos motivos, oponer la integración al mundo a la integración a la región no es un enfoque adecuado de la discusión, sino que el tema de fondo es como se procesa la apertura comercial de una forma que se maximicen los beneficios y se minimicen los costos asociados a los procesos de reasignación de recursos productivos en una economía.

Un tema pendiente es la legitimación del MERCOSUR en el GATT. El Acuerdo General establece una serie de excepciones al principio de la Nación Más Favorecida^{19/}, una de las cuales se refiere a las preferencias acordadas en el marco de una unión aduanera o zona de libre comercio de acuerdo al artículo XXIV.

El artículo XXIV del Acuerdo General admite que, cumpliendo determinadas condiciones, los procesos de integración regional pueden constituir una excepción de pleno derecho al artículo primero, y por ende al principio de la cláusula de la "Nación más favorecida". El artículo XXIV admite solamente dos formas de integración: la zona de libre comercio y la unión aduanera, las cuales son definidas por el Acuerdo General de manera precisa (art. XXIV, párrafos 8a y 8b). A ambas se les fija determinadas condiciones, para que sean aceptadas por las Partes Contratantes, luego del examen de un Grupo de Trabajo (art. XXIV, párrafos 7a y 7b).

En la evolución del sistema de comercio internacional, la Ronda Tokyo del GATT, que culminó en 1979, posibilitó una consideración diferenciada de los procesos de integración económica de países en desarrollo. Según la decisión, denominada cláusula de habilitación, el tratamiento especial y diferenciado se aplicará a "los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo, con el fin de reducir o eliminar los aranceles".

^{19/} La base del GATT se encuentra en el art. 1 del Acuerdo General. Dicho artículo estipula que las partes contratantes se confieren mutuamente la participación en las ventajas que ellas han acordado o puedan acordar en el futuro a un tercer Estado, sin necesidad de realizar un nuevo convenio entre ellas. Este artículo que establece el principio de la "Nación más favorecida", tiene por finalidad garantizar a las partes contratantes un trato tan favorable por parte de cualquiera de las mismas, como la que le otorga a otros Estados.

La cláusula convalida los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo, mediante la notificación a las Partes Contratantes del GATT ²⁰/.

El Tratado de Montevideo de 1980 y el Acuerdo de Cartagena notificaron su existencia al GATT vía cláusula de habilitación. El MERCOSUR, cuya piedra angular es el Tratado de Asunción tiene su origen jurídico en el Tratado de Montevideo de 1980 y en la normativa de la ALADI. En tal sentido, el MERCOSUR decidió notificar su conformación a las Partes Contratantes del GATT vía cláusula de habilitación. Ello originó una reacción por parte de varios países, entre los que se cuentan los Estados Unidos, Checoslovaquia, Australia y Hungría, que señalaron la necesidad de solicitar su compatibilización vía el art. XXIV del Acuerdo General.

Este punto aún no está resuelto, pero está claro que el MERCOSUR debería encaminarse hacia una definición respecto al mismo. Es cierto que el nuevo acuerdo que da origen a la Organización Mundial del Comercio no actualiza la concepción del fenómeno de los nuevos regionalismo como una realidad económica que coexiste con el marco multilateral de ordenamiento comercial. El artículo XXIV prácticamente no sufrió cambios sustantivos y, por lo tanto, no recoge esta situación que altera de una forma profunda el principio de nación más favorecida. En este contexto, algunos analistas han señalado que no hay que preocuparse por el tema porque todos están de algún modo en falta. Sin embargo, un bloque pequeño con escasa influencia en el comercio internacional, no debería dejar flancos de vulnerabilidad, más aún cuando se encuentra dentro de las condiciones previstas en el artículo XXIV. En este sentido, la legitimación en el GATT vía artículo XXIV podría cumplir un papel estratégico.

²⁰/La notificación tiene un valor procesal distinto del previsto en el artículo XXIV, donde se plantea una discusión, el análisis de un grupo de trabajo, posibles recomendaciones por las Partes contratantes, la compatibilización, y la posibilidad de existencia de un daño a tercer país donde el acuerdo subregional debe demostrar su existencia. La notificación vía cláusula de habilitación no implica una aceptación incondicionada de los objetivos y contenidos de un Tratado, sino la constancia de una situación determinada. Por otra parte, si el acuerdo de integración provoca daños a un tercer país, la Parte contratante debe aportar la prueba del mismo.

B. LOS TEMAS URGENTES: LA ARMONIZACIÓN CON LA NUEVA REGULACIÓN DEL COMERCIO

Durante el año 1995 se deberán ir resolviendo, de acuerdo al plazo predeterminado para cada tema, un conjunto de medidas de política económica y administrativas. En este punto se abordan los temas que podrían denominarse urgentes y se dejan para el siguiente, los temas de fondo que refieren al diseño de una nueva política comercial. Sin duda, ambos están muy vinculados y existen numerosas medidas para las que urge una definición y que muy posiblemente tengan un impacto de mediano plazo.

Los temas urgentes pueden agruparse en dos niveles de acuerdo al tipo de decisión que es necesario procesar. El primer nivel lo constituyen los temas de tipo administrativo y de gestión del sector público en los cuales se distinguen dos puntos básicos: las cuestiones aduaneras, y las notificaciones a la Organización Mundial del Comercio. El segundo nivel se conforma en torno a la revisión de un conjunto de instrumentos de política comercial cuya validez futura será necesario determinar (devolución de impuestos indirectos, precios mínimos de exportación, etc).

Las cuestiones aduaneras agrupan a las siguientes nuevas reglamentaciones en el marco de la OMC: licencias de importación; valoración aduanera; inspección pre-embarque; barreras técnicas; y normas de origen. La valoración en aduana es el tema, en el que el déficit en relación a las nuevas reglas es mayor. Ello quizás se deba a la tardía incorporación que el Uruguay está realizando a este código de conducta que ya viene funcionando desde la Ronda Tokio. Tardía, especialmente si se compara con sus socios regionales en el MERCOSUR. Además, la nomenclatura de los productos es un insumo clave para poner en práctica las nuevas reglas y particularmente el código de valoración en aduana. Uruguay muy recientemente comenzó a emplear y hacer funcionar el sistema armonizado de clasificación de mercaderías, cuyo uso adecuado requiere, indudablemente, un necesario período de ajuste. Si bien es cierto que existe un plazo considerable para ponerse a tono con la nueva reglamentación (y existen opciones de postergación que ya se habrían solicitado) es necesario tener en cuenta que en el ámbito regional es imprescindible tener un esquema de valoración en aduana común, que lo acordado es aplicar el del GATT y que, por lo tanto, el MERCOSUR requiere el funcionamiento inmediato de esta herramienta.

El segundo punto que se destacó entre los temas de tipo administrativo es el referido a las notificaciones a la OMC. Durante el año 1995 será necesario realizar diversas notificaciones a la OMC referidas a un conjunto

muy amplio de temas. La enumeración que se presenta a continuación desagrega dichas notificaciones de acuerdo a los plazos establecidos^{21/}.

- a. En el momento de la ratificación.
 - Valoración en aduana. Solicitud de la postergación del acuerdo y reservas (Uruguay ya lo habría hecho).
- b. Notificaciones a realizarse en el momento de entrada en vigor.
 - Anti dumping. Autoridad para iniciar y conducir las investigaciones y procedimientos. Leyes y reglamentos vinculados al tema.
 - Licencias de importación. No aplicación y reservas.
 - Subsidios. Leyes y Reglamentos. Autoridades competentes para iniciar investigaciones y procedimientos de investigación.
- c. Notificaciones a realizar en los primeros tres meses luego de la entrada en vigor en algunos casos, 60 días, en otros, 90 días).
 - Textiles-vestimenta (salvaguardias de transición, notificación de la primera fase del programa de incorporación de productos del Acuerdo Multifibras a la nueva disciplina multilateral). El plazo es de 60 días.
 - Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. Es necesario notificar las MICs que no se encuentran en conformidad con el acuerdo, lo cual es un requisito para ampararlas en el período de transición. El plazo es de 90 días.
 - Normas de origen en vigor. Para las normas de origen preferenciales no hay especificación de un plazo concreto; para las otras es de 90 días.
 - Salvaguardias. Medidas inconsistentes que pueden ser mantenidas hasta el año 1999. El plazo es de 90 días a partir de la entrada en vigor. Medidas de salvaguardia existentes. El plazo es de 60 días a partir de la entrada en vigor.
 - Subsidios. Programas de subsidios incompatibles con el acuerdo. El plazo máximo es de 90 días.

^{21/} Elaborado en base documento oficial de la Oficina de Uruguay ante el GATT, en Ginebra.

- Licencias de importación. Procedimientos mediante los cuales se establece o modifica una licencia de importación.

Existe otro conjunto de decisiones que, si bien no tienen plazos muy precisos, deberán ser tomadas luego de la entrada en vigor de la OMC. En el caso de los servicios y la propiedad intelectual, el plazo para las notificaciones es al año de la entrada en vigor. Está claro que las notificaciones no implican únicamente un trabajo administrativo sino que además cada una de ellas involucra una decisión de política comercial que debe estar muy bien fundamentada. Lo que se quiere enfatizar es que, dado los plazos establecidos, la labor a desarrollar requiere un trabajo técnico administrativo eficiente y oportuno. Se volverá sobre este punto sobre el final de esta última sección.

Finalmente, con respecto al tema de cuáles son los instrumentos de política comercial que el país aplica y que debería dejar de hacerlo de acuerdo a la nueva reglamentación multilateral, parecería que no se enfrentan problemas muy graves. Los instrumentos a revisar y/o a eliminar son: los precios mínimos de exportación; la devolución de impuestos indirectos; y la compensaciones sectoriales específicas (como en el caso del textil lanero).

Los precios mínimos de exportación son un instrumento que se ha venido empleando desde tiempo atrás; su aplicación ya estaba cuestionada en el marco del MERCOSUR y estará excluida en el nuevo contexto de la OMC. En este caso, la estrategia adoptada fue la arancelización y la integración de gran parte de los productos al régimen de adecuación. Constituye un tema que hoy está fundamentalmente asociado a la industria textil y de la vestimenta, debido a la concentración de la aplicación del instrumento en estas industrias^{22/}. En este sentido, el tema refiere fundamentalmente a cómo se planifica la política comercial para integrar la industria textil y de la vestimenta al GATT, aspecto que no sólo involucra a Uruguay sino que también a los otros países del MERCOSUR.

Respecto a la devolución de impuestos indirectos, es un instrumento tolerado por la nueva reglamentación sobre subsidios y compensaciones. No obstante, debe existir una clara información de que se trata de devolución de impuestos y que la misma no está condicionada a un ningún nivel de

^{22/} En anteriores trabajos ha sido estudiado el efecto de los precios mínimos de exportación en la protección efectiva, así como el incentivo que implicó a la especialización en variedades de productos de baja calidad. Ver de Federico Changanaquí and Patrick A. Messerlin "Administered protection: references prices and minimum export prices", en Connolly y De Mello, 1994.

desempeño exportador. Dada la magnitud relativa que tiene este instrumento en el país, parecería que no planteará problemas. Podría, sin embargo, ser un tema de análisis la determinación del nivel en el que podría ser usado el instrumento en el futuro.

Existen, asimismo, todavía en el Uruguay algunas compensaciones sectoriales en proceso de eliminación, que no estarían de acuerdo con los instrumentos aceptados.

En síntesis, la principal restricción a que se enfrenta Uruguay tiene un gran componente administrativo y de gestión a nivel del sector público. El país afronta la situación de una forma desequilibrada. Si bien es cierto que existen un conjunto de políticas específicas que deberán eliminarse o adaptarse a las nuevas condiciones, este tema tiene una magnitud relativa menor en relación al primero, entre otros motivos, porque estas políticas comerciales "específicas" también ya estaban cuestionadas en el proceso de integración regional y en este sentido venían siendo sometidas a una revisión.

C. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL

1. Apertura a las importaciones y políticas de inserción internacional

Tanto el ingreso al MERCOSUR como la entrada en vigor de la OMC han vuelto a plantear el tema de la política comercial con nuevo vigor. El problema ahora no es como desarrollar el proceso de apertura y bajar aranceles, el tema es otro. Está claro que liberalizar no implica eliminar la preocupación sobre la política comercial, sino un cambio en el eje del problema.

Esta nueva etapa implicará un giro de atención desde los aranceles hacia las reglas del comercio. Este cambio se verifica tanto a nivel regional como internacional.

Las nuevas reglas del comercio internacional restringirán el fenómeno del neo proteccionismo pero no lo eliminarán. Se puede decir que se pasará de un neo proteccionismo discrecional a un proteccionismo administrado al interior del nuevo marco. En este sentido, para un país pequeño, inserto en un bloque regional asimismo pequeño respecto al resto del mundo, resulta

particularmente estratégico conocer el nuevo marco para no verse perjudicado y eventualmente sacar partido del mismo.

La política de apertura de las importaciones debe ir acompañada de una política de inserción internacional que facilite el desarrollo exportador activo y que dé estabilidad al modelo de apertura. El punto central es cómo crear esa política de inserción internacional con las restricciones que impone el nuevo orden. Para ello resulta importante conocer el nuevo Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias del GATT, 94 (ver, particularmente, parte IV, artículo 8, Subvenciones no recurribles). Las áreas en las que será necesario desarrollar políticas activas que favorezcan la inserción internacional son: las políticas tecnológicas y de desarrollo pre competitivo (ver artículo 8, párrafo 8.2, a.), las políticas regionales (ver artículo 8, párrafo 8.2, b.); las políticas de medio ambiente (ver artículo 8, párrafo 8.2, c.). Estas políticas no se asocian comúnmente a la política comercial, pero de acuerdo al nuevo esquema, serán instrumentos que habrá que desarrollar, para consolidar el proceso de apertura comercial acorde con las nuevas reglas y, al mismo tiempo, construir una política comercial orientada a una inserción dinámica en los mercados internacionales.

Está claro que las políticas de inserción internacional en un país pequeño como Uruguay tendrán un sesgo sectorial. Las expectativas respecto a los cambios en los mercados de los productos agrícolas se vieron defraudadas, dado que si bien los resultados son alentadores en cuanto a que se reafirma la línea de liberalización en estos mercados tan importantes para el país, el ritmo del proceso se caracterizará por su lentitud, por lo que no es razonable esperar cambios importantes en el corto plazo. Este diagnóstico seguramente influyó la decisión de los negociadores de Uruguay para consolidar un arancel relativamente alto en los productos agrícolas^{23/}.

La idea de los negociadores, muy razonable dado el curso seguido por el tema agrícola, fue que los resultados iban a ser muy moderados y que había que apostar al mercado regional. Consolidar un arancel alto permitía manejar, entre otros instrumentos, un arancel externo común alto con el resto del mundo (paraguas agrícola) que sirviera como defensa frente a la competencia de la producción agrícola protegida de los países industrializados.

^{23/} Para la realización de este trabajo no se contó con el arancel consolidado de Uruguay, pero según comentarios de funcionarios gubernamentales, Uruguay habría consolidado junto con Brasil un arancel relativamente alto en los productos agrícolas (entorno a un 50%). Esta postura no fue acompañada por Argentina que consolidó un arancel más bajo.

Esta visión es consistente con el hecho de que el Uruguay es un país con ventajas comparativas para la producción agropecuaria inserto en una dinámica regional acelerada, con un socio que presenta una brecha creciente entre consumo y producción en productos alimenticios y que se embarcó en un proceso de liberalización del sector agropecuario, lo que hace plausible esperar una dinámica demanda regional para el sector.

Dadas las posibilidades de especialización que se plantean en este contexto, queda por definir cual será la modalidad precisa que podrá adoptar el paraguas agrícola. Según parece desprenderse de la última reunión de Ouro Preto, el MERCOSUR habría adoptado un arancel externo común en productos agropecuarios bastante más bajo que el presumido, lo que descartaría la lógica aplicada por los negociadores uruguayos en el GATT al definir el nivel del arancel en un sector de actividad tan importante para el país.

El otro sector, que sufrió importantes cambios es el de la industria textil y de la vestimenta, el cual es de vital importancia dentro de la estructura industrial de Uruguay. En estas industrias las ventajas comparativas presentan un patrón menos definido en relación al sector agropecuario. Uruguay es un productor competitivo en las primeras etapas de industrialización de una de las fibras textiles naturales importantes como es la lana. En el resto, el patrón de especialización es menos claro y plantea un conjunto de interrelaciones de intereses cruzados al interior de un sector tan heterogéneo de la actividad industrial. Es necesario intensificar el proceso de reestructuración industrial, aunque no resulta fácil identificar la orientación más conveniente para esta reestructuración. Por otra parte, este tema deberá procesarse en el contexto del MERCOSUR, dado que los países deberán definir como avanzan en las distintas fases de desmantelamiento del Acuerdo Multifibras.

2. Aspectos institucionales

Del análisis realizado se desprende que las tareas a desarrollar, en el ámbito de la política comercial, al mismo tiempo que se han vuelto claves para el futuro del país, se han incrementado en cantidad y complejizado desde el punto de vista técnico. Si se contrasta esta situación con los recursos institucionales con que cuenta el sector público para administrar este problema, ello es preocupante. El tema institucional cobra una renovada vigencia por la acumulación de aspectos que es necesario resolver, así como también por el monitoreo permanente que requiere la aplicación de una política comercial acorde con las nuevas reglas pero que, simultáneamente,

atienda los requerimientos de una inserción dinámica en los mercados internacionales.

Se hace necesaria una estructura institucional especializada que coordine las diferentes tareas, que elimine la superposición de trabajos y áreas, y que oriente la especialización en el desarrollo de las funciones de las diferentes dependencias del Estado relacionadas al tema. Es necesario dotar a la misma, del rango institucional adecuado como para influir en el proceso de toma de decisiones de política económica relacionadas con el ámbito comercial²⁴/.

Los temas institucionales siempre son difíciles de resolver. La teoría económica ha aportado elementos en la dirección de que los arreglos institucionales no son neutrales al desempeño económico. En el caso del sector público en Uruguay se observa que el país cuenta con estructuras institucionales importantes que están vacías de contenido y funciones y, simultáneamente, con instituciones plenas de contenidos y tareas, pero que no existen. Esto constituye un claro obstáculo al desarrollo. El tema de la política comercial es un claro ejemplo en este sentido. Será necesario abordar con urgencia este punto y al mismo tiempo generar una estructura que sea capaz de resolver los temas de hoy.

²⁴/La ratificación parlamentaria que hizo Uruguay de los Acuerdos resultantes cubiertos por el Acta final suscrita en Marrakesh, el 15 de abril de 1994, sirve como ejemplo de cómo los obstáculos de naturaleza institucional pueden generar decisiones que no son las mejores. La ratificación que el Parlamento realizó no es lo clara y simple que debería ser. El mensaje del Poder Ejecutivo es demasiado escueto y no incluye todos los documentos necesarios para que el Parlamento realice una ratificación informada (no se enviaron al Parlamento ni la nueva lista de aranceles consolidados en el GATT 94 ni los acuerdos plurilaterales suscritos). La Ley de ratificación sancionada por el Parlamento resulta de difícil comprensión en sus aspectos complementarios y quizás también en el alcance de su aplicación.

ANEXO 1
EVOLUCION DE LA RONDA URUGUAY DEL GATT

ASUNTO	ANTES DE LA RONDA URUGUAY	REUNION DE BRUSELAS Diciembre 1990
Arreglo institucional	GATT: instituciones y procedimientos	Esquema provisorio de resolución de disputas; idea de creación de la Organización Multilateral de Comercio
Tarifas	Bajas en los países desarrollados y elevadas en los países en desarrollo. Registro de las tarifas en el GATT	Ofertas preliminares e incompletas
Balance de pagos	Artículos XII y XVIII-B, consideraciones generales	Desacuerdos fundamentales
Subvenciones y medidas compensatorias	Código de Ronda Tokio	Texto preliminar con cuestiones pendientes
Competencia desleal (dumping)	Código de Ronda Kennedy, revisado en la Ronda Tokio	Desacuerdos fundamentales
Licencia para importación	Código de Ronda Tokio	Texto consensual
Valoración aduanera	Código de Ronda Tokio	Consenso respecto del código existente
Barreras técnicas al comercio	Código de Ronda Tokio	Texto consensual
Compras gubernamentales	Código de Ronda Tokio	Texto de perfeccionamiento. Desacuerdos en el Comité
Salvaguardias	Artículo XIX, consideraciones generales	Texto preliminar con cuestiones pendientes
Reglas de origen	Fuera del GATT	Texto preliminar con cuestiones pendientes
Inspección de pre-embarque	Fuera del GATT	Texto preliminar con cuestiones pendientes

Inversión extranjera	Fuera del GATT	Desacuerdos fundamentales
Agricultura	Exenciones diversas, prácticamente fuera del GATT	Desacuerdos fundamentales
Textiles	Fuera de las reglas del GATT	Texto preliminar con cuestiones pendientes
Propiedad intelectual	Fuera del GATT	Desacuerdos fundamentales
Servicios	Fuera del GATT	Texto preliminar con cuestiones

Fuente: basado en el Cuadro 3 del Anexo Estadístico, que presenta Gonçalvez (1994). Se actualizó con el GATT, 1994.

ANEXO 2
RESULTADOS DE LA RONDA URUGUAY DEL GATT

ASUNTO	DRAFT FINAL ACT Ginebra, Diciembre 1991	GATT 94 Marrakesh, abril 1994
Arreglo institucional	Texto consensual sobre resolución de conflictos y Organización Multilateral de Comercio	Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias
Tarifas	Ofertas preliminares e incompletas	Protocolo de Marrakesh anexo al Acuerdo General de Aranceles y Comercio de 1994 (GATT, 94)
Balance de pagos	Texto consensual	Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT, 94 en materias de Balanza de Pagos
Subvenciones y medidas compensatorias compensatorias	Texto consensual	Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias
Competencia desleal (dumping)	Propuesta del Comité de Negociaciones Comerciales	Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT, 94
Licencia para importación	Texto consensual	Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de Licencias de Importación
Valoración aduanera	Consenso respecto del código existente	Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del GATT, 94
Barreras técnicas al comercio	Texto consensual	Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio

Compras gubernamentales	Texto de perfeccionamiento. Textos del presidente del Grupo Informal del Comité	Acuerdos comerciales plurilaterales. Acuerdo sobre Contratación Pública. Entendimiento relativo a la interpretación del Artículo XVII del GATT, 94
Salvaguardias	Texto consensual	Acuerdo sobre Salvaguardias
Reglas de origen	Texto consensual	Acuerdo sobre Normas de Origen
Inspección de pre-embarque	Texto consensual	Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición
Inversión extranjera	Propuesta del Comité de Negociaciones Comerciales	Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
Agricultura	Propuesta del Comité de Negociaciones Comerciales	Acuerdo sobre la Agricultura
Textiles	Texto consensual	Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido
Propiedad intelectual	Propuesta del Comité de Negociaciones Comerciales	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionadas con el Comercio
Servicios	Texto general consensual, pendiente la negociación de los anexos sectoriales y ofertas iniciales	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Fuente: basado en el Cuadro 3 del Anexo Estadístico, que presenta González (1994). Se actualizó con el GATT (1994).

BIBLIOGRAFIA

Bergsten, Fred (1991): "Commentary: the Move toward Free Trade Zones" , Economic Review, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas.

Bhagwati, Jagdish (1990): "Economía Proteccionista", Ediciones Gernika, S.A., México.

Bhagwati, Jagdish (1991): "The world trading in risk", BasilBlackwell.

Bhagwati, Jagdish (1992): "Regionalism and Multilateralism: an Overview", World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, Session I, Paper N°1, April 2-3, Washington, D.C.

Boletín ICE Económico (1994): "La Ronda Uruguay del GATT", Numero extraordinario de Información Comercial Española, Madrid.

CEPAL, (1994a): "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", General, LC/G.1800 (SES. 25/3).

CEPAL, (1994b): "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", General, LC/G.1801 (SES. 25/4).

Connolly Michael and De Mello Jaime, 1994: "The effects of protectionism on a small country, the case of Uruguay", World Bank, Regional and Sectoral Studies.

De Melo Jaime, Panagariya Arvind, 1992: "The new regionalism in trade policy", An interpretative Summary of a Conference, World Bank, Centre for Economic Policy Research, November.

Finger Michael and Olechowski Andrzej (1987): "The Uruguay Round. A handbook on the multilateral trade negotiations", A World Bank Publication.

GATT (1993a): GATT Activities 1992. The General Agreement on Tariffs and Trade, Ginebra.

GATT (1993b): Overview of Developments in International Trade and the Trading System Annual Report by the Director General. The General Agreement on Tariffs and Trade, C/RM/OV/4,3 may, Ginebra.

GATT (1993c): Status of Work in Panels and Implementation of Panel Report by The Director General, The General Agreement on Tariffs and Trade Council, C/183, 4 June, limited distribution, Ginebra.

GATT (1994a): "Negociaciones comerciales multilaterales Ronda Uruguay, Comité de Negociaciones comerciales, Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones comerciales multilaterales", Marrakech, 15 de abril de 1994.

GATT (1994b): "Noticias del Uruguay Round, Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, El Acuerdo Global de la Ronda Uruguay, Perfil General del Nuevo Sistema Multilateral de Comercio", Ginebra, abril.

GATT (1994c): "Noticias GATT-OMC, del GATT a la Organización Mundial de Comercio", Ginebra, junio.

Krugman, Paul (1991a): "The Moves toward Free Trade Zones", Economic Review, November/December; Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas.

Gonçalvez, Reinaldo (1994): "Ronda Uruguay del GATT: obstáculos y perspectivas", en Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?, Bizzozero, Bodemer y Vaillant, Nueva Sociedad.

Krugman, Paul (1992): "Regionalism vs Multilaterlismo: Analytical Notes", World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, Session I, Paper N°7, April 2-3, Washington, D.C.

Lacarte Muró, Julio (1994): "Ronda Uruguay del GATT, La Globalización del Comercio Mundial", Fundación de Cultura Universitaria, noviembre.

Leiva, Patricio (1994): "La Ronda Uruguay y el Desarrollo de América Latina", CLEPI, PNUD, Santiago de Chile.

Magalhaes, Joao (1994): "La negociación agrícola en la Ronda Uruguay", Texto de base para el Seminario de la ALADI, Montevideo, 7-8 noviembre.

Mesquita Machado, Joao Bosco (1994): "O MERCOSUL e o GATT 1994: uma avaliação dos principais acordos", FUNCEX, Río de Janeiro.

Poder Ejecutivo ROU (1994): "Ronda Uruguay, Negociaciones comerciales multilaterales, Aprobación de los acuerdos resultantes, cubiertos por el acta final suscrita en Marrakesh el 15 de abril de 1994, Mensaje y proyecto de Ley

del Poder Ejecutivo", Secretaría del Senado, Comisión de Asuntos Internacionales, carpeta No. 1531, distribuido 2941.

Richardson, J. David (1991): "La nueva economía política de la política comercial", en Paul Krugman (Comp.): Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional, Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, Madrid.

Robson, Paul (1987): "The economies of international integration", Alen Unwin, London.

SELA, 1994: "Resultados de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, Perspectiva de América Latina y del Caribe", Secretaría Permanente del SELA/LATINTRADE, Caracas, marzo.

Tavares de Araujo Jr, José (1994): "The political economy of protection after the Uruguay Round", Inter American Development Bank, July.

Vaillant, Marcel y Vera, Tabaré (1994): "Bloque comerciales versus multilateralismo: MERCOSUR el caso de un pequeño bloque SUR-SUR", en Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?, Bizzozero, Bodemer y Vaillant, Nueva Sociedad.



NACIONES UNIDAS