Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1447
9 de septiembre de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA RONDA URUGUAY DE NEGOCIACIONES COMERCIALES: UNA
EVALUACION PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE */**

*/ Este documento fue preparado por el señor Sebastián Sáez, en calidad de experto de la Unidad de Comercio Internacional, de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

No ha sido sometido a revisión editorial.

94-9-1238

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO	1
I. ORIGEN, PROPOSITO E IMPACTOS DE LA RONDA URUGUAY	5
1. Efectos sobre la economía mundial	6
2. Ganancias cualitativas	7
3. Ganancias cuantitativas derivadas de las rebajas arancelarias	8
4. Aspectos institucionales	8
II. NEGOCIACIONES ARANCELARIAS	9
1. Aranceles y medidas no arancelarias	9
2. Grupo de negociaciones de agricultura	15
3. Grupo de negociaciones sobre textiles, confecciones y calzado	25
III. ASPECTOS INSTITUCIONALES	32
1. Artículo XIX: salvaguardias	32
2. Código de subvenciones y antidumping	34
3. Balanza de pagos	37
4. Reglas de origen	37
IV. EL SISTEMA DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS (SSC)	40
V. LOS NUEVOS TEMAS EN LA RONDA URUGUAY	42
1. Medidas sobre las inversiones relacionadas con el comercio	42
2. Propiedad intelectual y comercio	43
3. El comercio de servicios	48
VI. TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO	56
VII. LA AGENDA MULTILATERAL POST RONDA URUGUAY	59
1. Políticas de competencia y comercio internacional	59
2. Inversiones, tributación y comercio internacional	60
3. Comercio internacional y medio ambiente	61

VIII. AMERICA LATINA Y LA RONDA URUGUAY: LA AGENDA PENDIENTE . . .	65
1. América Latina y las negociaciones comerciales multilaterales	65
2. El sistema multilateral de comercio y la integración de América Latina . . .	66
3. América Latina frente a la agenda internacional	67
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	69

RESUMEN EJECUTIVO

La Ronda Uruguay (RU) representa el más amplio y ambicioso proceso de negociaciones multilaterales llevado a cabo en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La RU se caracterizó por la integración de temas tradicionalmente postergados como la agricultura y los textiles, y por el esfuerzo de incorporar áreas que van más allá del ámbito común del comercio como propiedad intelectual, inversiones y servicios.

Sin embargo, conviene advertir que aún no ha concluido, por parte de los principales países que participaron de las negociaciones, el proceso de ratificación del Acta Final que contiene los resultados de la Ronda Uruguay.

El presente trabajo tiene como propósito realizar una evaluación preliminar de los resultados de la Ronda Uruguay orientada hacia los países de América Latina. La gran cantidad de temas, y su diferente grado de importancia y complejidad para los países de la región hacen que este trabajo constituya una aproximación inicial y parcial sobre los resultados de esta ronda de negociaciones.

De acuerdo con los antecedentes disponibles, como resultado de las negociaciones de acceso el porcentaje de las exportaciones de América Latina 1/ que ingresarán libres de aranceles, a los mercados de Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Japón, pasará de un 30% a un 47%. Si consideramos el número de líneas arancelarias libres de aranceles éstas se incrementarán desde 2.100 a 5.000, es decir, desde un 15% a un 34% del total. Se observa asimismo que las exportaciones con destino a este grupo de países con aranceles superiores a un 15% bajan, en términos de valor, desde un 8.5% a un 6.4%. Si consideramos las líneas arancelarias sujetas a aranceles superiores al 15%, éstas se reducen desde un 11% a un 5%.

En cuanto a la utilización de medidas no arancelarias existen diversas disposiciones que si bien no garantizan su total eliminación, apuntan hacia un mayor control de la misma limitando su alcance. En efecto, en el sector agrícola se consagra la prohibición de la adopción de medidas no arancelarias; en el sector de textiles y de confecciones, además de las reducciones arancelarias, se establece un cronograma de desmantelamiento de las restricciones aplicadas al amparo del Acuerdo Multifibras en un plazo de 10 años; las nuevas reglas sobre salvaguardias prohíben la utilización de medidas denominadas de "zona gris" (restricciones voluntarias a las exportaciones y otras); y por último, las modificaciones a las disposiciones sobre balanza de pagos también establecen mayores exigencias para aplicar restricciones cuantitativas, y quedan sometidas a la vigilancia multilateral.

Aun cuando los resultados de las negociaciones agrícolas no alcanzaron a satisfacer los objetivos propuestos por todos los participantes de la RU, destacan los siguientes aspectos: i) la

1/ Corresponde a los países miembros del SELA.

agricultura queda definitivamente dentro de la agenda de temas comerciales multilaterales; ii) se logran normas que hacen más predecible el comportamiento de los flujos comerciales; y iii) se producen algunas mejoras en las condiciones de acceso a los principales mercados. En particular, se observa una consolidación de la mayor parte de los aranceles aplicables al comercio agrícola.

En relación con los aspectos institucionales, el Acta Final de la Ronda Uruguay contempla la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que tendrá bajo su responsabilidad la "puesta en práctica y aplicación de todos los Acuerdos e instrumentos jurídicos negociados...". La OMC tendrá una personalidad jurídica definida poniéndola en pie de igualdad con otros organismos internacionales.

El Acuerdo sobre salvaguardias contiene importantes modificaciones respecto del Artículo XIX del GATT. La adopción de medidas para aliviar a los sectores afectados por aumentos imprevistos de las importaciones deberá estar respaldada por una investigación, destinada a entregar antecedentes relativos a daño o amenaza de daño originado en el comportamiento de las importaciones. Las medidas deben ser temporales, cuatro años, prorrogables por cuatro años más. Se consagra la eliminación de todas las medidas llamadas de "zona gris".

Desde el punto de vista de las subvenciones y las medidas compensatorias, se definen tres tipos de subsidios: i) prohibidos, vinculados con el desempeño exportador, y los que estimulen el uso de producción nacional por sobre la extranjera. Los PED tendrán un plazo de ocho años para eliminar este tipo de subsidios; ii) subsidios recurribles, que provoquen daño, anulación o menoscabo de una concesión, y perjuicio grave a los intereses de un país; y iii) subsidios no recurribles, que no tienen un efecto directo sobre el comercio, y por lo tanto no pueden estar afectos a medidas compensatorias.

Las modificaciones al Código Antidumping no constituyen un avance en el propósito de limitar el uso de este instrumento como barrera al comercio. En la práctica, diversos cambios representaron una "internacionalización" de ciertas políticas domésticas.

Por último, el "Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en materia de Balanza de Pagos" establece la obligación de dar a conocer las medidas aplicadas por problemas de balanza de pagos y su calendario de eliminación. Además, recomienda la utilización de medidas arancelarias por sobre las de otra naturaleza.

Las modificaciones al sistema de solución de controversias implican que el establecimiento, el mandato y la composición de los mecanismos de paneles tienen modalidades y plazo definidos. Cabe agregar que como resultado de las recientes negociaciones, la automaticidad del sistema de solución de controversias se hace extensiva a la adopción de los resultados (recomendaciones) de los paneles. En definitiva, el desarrollo del procedimiento es automático y con plazos previamente definidos, y sólo un consenso negativo puede limitar su

eficacia. Por último, se creó una instancia de apelación que podrá revisar los resultados que arrojen los paneles.

En relación con las medidas sobre las inversiones relacionadas con el comercio, en términos de los objetivos iniciales fijados por los países desarrollados, los avances fueron muy limitados, toda vez que sólo se llegó a un compromiso de eliminación de aquellas medidas que fueran violatorias de los Artículos III y XI sobre trato nacional y restricciones cuantitativas, respectivamente, que contiene el GATT.

El acuerdo sobre propiedad intelectual (PI) es el más importante y universal acuerdo sobre la materia jamás suscrito y tendrá en el próximo siglo una influencia equivalente a aquella que tuvo el Convenio de París de 1883. La incorporación formal de esta nueva dimensión del comercio al sistema multilateral evita las represalias unilaterales por supuestos "incumplimientos" de los acuerdos internacionales en materia de PI. El acuerdo sobre PI obligará a la mayor parte de los países latinoamericanos a modificar sus legislaciones internas. Los efectos de ello sobre las políticas de investigación y desarrollo tecnológicos y sobre el crecimiento económico son difíciles de predecir.

En relación con el comercio de servicios, no se prevén grandes efectos en uno u otro sentido en la balanza comercial de servicios de América Latina; éstos surgirán como resultado de la superación del conjunto de problemas que subsisten y del desarrollo de políticas económicas orientadas al sector de servicios. Sin embargo, ésta es una dimensión del comercio mundial que debía ser tratada e incorporada en el sistema multilateral de comercio. Para América Latina, una región con poca capacidad de influencia en las negociaciones comerciales multilaterales, es conveniente contar con un marco jurídico que le permite entenderse con sus principales socios comerciales frente a cualquier conflicto con ellos. Al contar con un marco jurídico multilateral, existe un punto de referencia para las negociaciones comerciales intrarregionales, y por lo tanto facilita enormemente la discusión en este campo. El desarrollo del comercio de servicios dentro de la región debe ser uno de los temas de la agenda comercial latinoamericana, de manera de crear determinadas ventajas respecto del resto del mundo.

Los resultados de la Ronda Uruguay implican un cambio en el sentido que se le da al concepto de trato especial y diferenciado, que puede ser interpretado como un debilitamiento de esta aspiración de los países en desarrollo (PED). En efecto, se hace una diferencia entre países en desarrollo y países menos adelantados; el primer grupo tendrá normalmente un período de gracia al cabo del cual deben asumir los compromisos contemplados en los acuerdos. En las negociaciones de acceso a mercado, los PED mantuvieron la posibilidad de asumir menores niveles de compromisos al establecer consolidaciones por encima de los aranceles aplicados, o negociar rebajas respecto de los niveles anteriores; es decir, no existió una reciprocidad directa en estas negociaciones. En servicios, en cambio, el trato especial y diferenciado fue menos operativo y se concretó en las negociaciones de acceso al tener los PED la facultad de asumir menores compromisos en ciertas áreas de interés. Pero las preocupaciones de los PED en materia de servicios (acceso a redes de información, prácticas comerciales restrictivas, etc.) no tuvieron una consideración específica y completa.

Junto con el término de la Ronda Uruguay, se ha esbozado una nueva agenda multilateral. En relación con las inversiones y los aspectos tributarios del comercio es claro que no constituye un área prioritaria de discusión multilateral para los países de América Latina. Sin embargo, en el ámbito bilateral y de integración si lo es.

El medio ambiente debe ser un área de gran interés para la región. Es necesario realizar un esfuerzo muy intenso, de manera de evitar que las reglas y disciplinas que se adopten en esta área respondan a otras realidades y problemas. En consecuencia, no es factible asumir una posición hostil al tratamiento de esta materia a nivel multilateral --que, además, estaría condenada al fracaso--, sino que una posición activa para definir los intereses regionales, e individuales, y de esa manera asumir una posición más uniforme.

I. ORIGEN, PROPOSITOS E IMPACTOS DE LA RONDA URUGUAY ^{2/}

Desde la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se han desarrollado siete rondas de negociaciones. El efecto sobre el volumen de comercio como resultado de este proceso ha sido significativo. El nivel promedio de las tarifas cuando se creó el GATT era de alrededor de un 40%; treinta años más tarde alcanzaban niveles inferiores al 10%, situándose en algunos casos entre el 3% y el 5%.

Hasta 1973 la apertura comercial ocupó el centro de atención de los países participantes en las rondas de negociaciones. Sin embargo, a medida que se produjo una significativa reducción de los aranceles, fueron surgiendo nuevas medidas que tenían como propósito atenuar los efectos de las rebajas arancelarias negociadas. Por ello, en 1973 durante la negociación de la Ronda Tokio del GATT, los temas relacionados con regulaciones internas --en particular, estándares, medidas para corregir situaciones de competencia desleal, compras de gobierno-- adquirieron mayor protagonismo.

Luego de los seis años de negociaciones comerciales en el marco de la Ronda Tokio que finalizaron en 1979, los países miembros del GATT iniciaron un proceso de evaluación de sus resultados, concluyendo que habían importantes imperfecciones en el sistema que debían ser abordadas. Entre ellas destacaba el significativo número de transacciones comerciales que se realizaba al margen del sistema de comercio internacional, especialmente las transacciones agrícolas, y de textiles y vestuarios.

En la década de los ochenta, se acentúa la erosión del sistema multilateral de comercio a través de la proliferación de los acuerdos bilaterales de regulación, muchos de ellos impuestos bajo amenaza de represalias comerciales, suscritos al margen del Acuerdo General, lo que en definitiva redundó en un debilitamiento del sistema multilateral.

En septiembre de 1986, los países miembros GATT, suscribieron en Punta del Este, Uruguay, una Declaración Ministerial que dio inicio oficialmente a la octava y más ambiciosa ronda de negociaciones desde la creación del GATT: la Ronda Uruguay.

Los objetivos iniciales de la negociación pueden ser resumidos en los siguientes términos: En primer lugar, existía el interés de ampliar la cobertura del sistema multilateral de comercio que fue desmembrado por la exclusión sistemática de la agricultura y los textiles y confecciones de las disciplinas y reglas del GATT. Asimismo, la proliferación de barreras no arancelarias (cuotas, licencias, prohibiciones, etc.), junto al surgimiento de las denominadas medidas de zona gris (restricciones voluntarias a las exportaciones, y otras relacionadas con el comercio administrado), habían menoscabado el sistema multilateral de comercio.

^{2/} Referencias generales acerca del origen, contenido y propósito de la Ronda Uruguay, pueden consultarse en: Abreu (1989), Finger y Olechowski (1987), Winters (1990), CEPAL (1991), Schott (1990), Low (1993) y Sáez (1991).

Por otra parte, los países desarrollados han considerado que los países en desarrollo se han comportado como "polizontes" (free-riders) al no asumir niveles equivalentes de compromisos, y buscar un tratamiento especial y diferenciado que los sustraiga de las responsabilidades colectivas que contempla el GATT, lo que se tradujo, en general, en políticas comerciales restrictivas.

Los países en desarrollo, en cambio, consideran al GATT como una institución que representa los intereses de los principales países desarrollados y que no atiende en forma adecuada las especificidades de su condición. Ello se manifestaría en la sistemática exclusión de las reglas del juego de los productos de su particular interés (agrícolas, textiles y confecciones, productos tropicales, etc).

Todos estos elementos llevaron al convencimiento de que uno de los objetivos centrales debía ser reforzar las reglas y credibilidad del sistema multilateral de comercio.

En segundo lugar, la Ronda Uruguay tenía como finalidad incorporar al sistema multilateral nuevas áreas que intervienen en el intercambio comercial. En particular, el comercio de servicios que ha adquirido especial relevancia en la economías contemporáneas, especialmente, para los países industrializados; además, la propiedad intelectual y su relación con el comercio de bienes y servicios, constituyó una de las principales materias de negociación, y de particular interés para Estados Unidos. Por otra parte, la regulación de la legislación sobre inversión extranjera y su relación con el comercio, al igual que la propiedad intelectual y los servicios financieros, fue muy resistido por parte de los países en desarrollo que no estaban dispuestos a asumir compromisos en esta área antes y durante las negociaciones.

Al evaluar los resultados de la Ronda Uruguay --desde un ángulo general-- podemos indicar que existen al menos cuatro efectos esperados.

1. Efectos sobre la economía mundial

El término de la Ronda Uruguay inyecta a la economía mundial una fuerte dosis de certidumbre al alejar del horizonte las amenazas de guerras comerciales entre las principales potencias económicas mundiales y, además, robustece la credibilidad en el funcionamiento del sistema multilateral.

El Cuadro 1 contiene algunas estimaciones de las ganancias de bienestar derivadas de los resultados de la Ronda Uruguay.^{3/} Se observa que los países miembros de la OECD concentran cerca de un 70% de las ganancias, lo que refleja su peso en la economía y comercio mundiales. Asimismo, los resultados medidos en términos de producto geográfico interno bruto (PIB) representan un porcentaje pequeño, excepto para los países miembros de la AELC (EFTA).

^{3/} Existen diversas estimaciones de los efectos de la Ronda Uruguay sobre la economía mundial. Todas ellas tienen distintos problemas que no es del caso analizar aquí.

Cuadro 1

RONDA URUGUAY: GANANCIAS DE BIENESTAR ^{a/}
(Millones de dólares corrientes)

País o región	OECD ^{b/}		Mundo ^{b/}	
	Ganancias de bienestar	% del PIB	Ganancias de bienestar	% del PIB
-Canadá	5.916	1.1	6.649	1.2
-Unión Europea	78.317	1.9	71.271	1.7
-AELC	34.238	5.4	38.384	6.0
-Japón	35.490	1.5	41.968	1.8
-Estados Unidos	26.298	0.4	27.558	0.4
TOTAL OECD	181.846	n.d.	187.726	n.d.
RESTO DEL MUNDO	29.942	n.d.	86.362	n.d.
TOTAL MUNDIAL	211.788	n.d.	274.088	n.d.

Fuente: OECD (1994).

Nota: ^{a/} Representa el incremento neto en el bienestar mundial en el año 2.002, medido en precios de 1991.
^{b/} **OECD:** representa el escenario en que sólo los miembros de esa agrupación implementan los resultados de la Ronda Uruguay.
Mundo: representa el escenario en que todos los miembros del GATT implementan sus resultados.

Otras estimaciones indican que en términos del PIB mundial el efecto neto sobre los ingresos mundiales podría fluctuar entre un 1% y un 4.5%, dependiendo de los supuestos con que se trabaje.

En relación con el impacto de la Ronda Uruguay sobre el comercio las estimaciones varían desde un aumento de sólo un 5% del comercio mundial, UNCTAD (1994), hasta un aumento del 12% del comercio mundial, GATT (1993). Ambas cifras difieren en cuanto a metodologías, lo que indica que finalmente será una cifra intermedia.

2. Ganancias cualitativas

Una de las principales ganancias para las economías latinoamericanas en estas negociaciones, radica en el mejoramiento de las reglas que regulan el comercio y en la incorporación de nuevos temas que serán cubiertos por las reglas del sistema multilateral de comercio.

3. Ganancias cuantitativas derivadas de las rebajas arancelarias

Al igual que las anteriores rondas de negociaciones, los resultados de la RU implicarán rebajas arancelarias para una fracción significativa del comercio de bienes, junto a la eliminación de un importante número de barreras no arancelarias.

4. Aspectos institucionales

Un último aspecto que deseamos destacar es el relativo a las mejoras institucionales que surgen como resultado de la Ronda Uruguay.

En primer término, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) --fuertemente apoyada por los países en desarrollo-- integrará las distintas áreas temáticas analizadas en las negociaciones. Ello permitirá darle coherencia a los distintos elementos que integran el sistema multilateral de comercio y reduce la posibilidad de la adopción de medidas unilaterales por parte de ciertos países.

En segundo lugar, las modificaciones al sistema de solución de controversias son de vital importancia para los países en desarrollo, dado que a través de él ejercen sus derechos en el GATT, independientemente de consideraciones de desarrollo y pesos económicos relativos.

En relación con el significado de la Ronda Uruguay para América Latina, al margen de las ganancias en el comercio de bienes, tiene importancia debido a que en la medida que los procesos de apertura se han ido consolidando y muchos países de la región han adoptado estrategias más orientadas hacia el exterior, las reglas del comercio internacional son de especial relevancia para definir el éxito o fracaso de este cambio de orientación. Asimismo, el proceso de integración regional deberá ajustarse y ser consistente con las reglas y disciplinas que rijan el comercio internacional. Sin embargo, en áreas como propiedad intelectual no existen beneficios evidentes y los costos en términos de políticas tecnológicas no han sido evaluados apropiadamente.

II. NEGOCIACIONES ARANCELARIAS

Las negociaciones sobre acceso a mercados forman parte de los temas "tradicionales" del GATT y se refieren básicamente a la reducción y eliminación de las medidas arancelarias y no arancelarias que afectan el comercio de bienes.

1. Aranceles y medidas no arancelarias

De acuerdo con antecedentes preliminares disponibles proporcionados por la Secretaría del GATT (1993) y por el SELA (1994), las negociaciones de acceso a mercado en bienes habrían arrojado resultados alentadores para los países en desarrollo y América Latina en general.

Cuadro 2

ARANCELES APLICADOS EN LOS PAISES DESARROLLADOS A LAS IMPORTACIONES
PROCEDENTES DE PAISES EN DESARROLLO
(Niveles y porcentajes de variación)

Categorías de Productos	Pre Ronda Uruguay (1)	Post Ronda Uruguay (2)	Reducción (3)
Todos los productos no agrícolas	6.8	4.5	34
Textiles y prendas de vestir	14.6	11.5	21
Metales	2.7	0.9	67
Productos minerales y piedras preciosas	2.7	0.8	70
Maquinaria eléctrica	6.3	3.5	44
Cuero, caucho y calzado	8.1	6.6	19
Madera, pasta de papel, papel y muebles	4.6	1.7	63
Artículos manufacturados, n.e.p.	6.5	3.4	48
Pescado y otros productos	6.7	5.2	22
Maquinaria no eléctrica	4.7	1.9	60
Productos químicos y material fotográfico	7.2	4.0	44
Material de transporte	3.8	3.1	18

Fuente: GATT (1993).

El Cuadro 2 contiene un resumen de las reducciones arancelarias aplicadas por los países industrializados a las importaciones procedentes de los (PED). Las reducciones alcanzan un promedio de 34% para el conjunto de bienes no agrícolas. Las rebajas más significativas se producen en las categorías de metales (67%); productos minerales y piedras preciosas (70%); maderas, pastas de papel, papel y muebles (63%); y maquinaria eléctrica (60%).

El Cuadro 3 contiene los antecedentes relativos a rebajas y escalonamiento 4/ arancelario antes y después de la Ronda Uruguay para las exportaciones de los PED con destino a los principales países industrializados. Una forma de verificar que las exportaciones de los PED enfrentan menores barreras arancelarias, es considerar las rebajas arancelarias y adicionalmente, la disminución de su escalonamiento.

Un menor escalonamiento --objetivo propuesto en la Declaración de Punta del Este-- se reflejaría en que los aranceles que afectan a los productos elaborados a base de recursos naturales y materia primas, deberían haber sufrido una rebaja proporcionalmente superior a la experimentada por las materias primas. Como se puede observar, en ningún caso las rebajas arancelarias de los productos terminados son significativamente superiores a las experimentadas en las materias primas. Ello implica que en términos de escalonamiento arancelario --para el caso de las categorías de productos consideradas en el Cuadro 3-- no se observan progresos de importancia, aun cuando en determinados casos --por ejemplo, productos de la madera, papel y cobre-- existen significativas reducciones del escalonamiento.5/

En cuanto a las condiciones de acceso de las exportaciones de América Latina, los antecedentes preliminares disponibles indican que hubo rebajas arancelarias significativas respecto de las exportaciones con destino a los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Canadá (grupo denominado la "cuadrilateral").

De acuerdo con los antecedentes consignados en el Cuadro 4, el porcentaje de las exportaciones de América Latina que ingresarán libres de aranceles en los países miembros de la cuadrilateral pasará de un 30% a un 47%, como resultado de esta Ronda en términos de valor. Si consideramos el número de líneas arancelarias libres de aranceles éstas se incrementan desde 2.100 a 5.000, es decir, desde un 15% a un 34% del total. Por otra parte, las exportaciones sujetas a aranceles de entre 0% y 2.5% se mantienen constantes en términos de valor. Sin embargo, en relación con las líneas arancelarias ellas se duplican.

Se observa asimismo que las exportaciones con destino a este grupo de países con aranceles superiores a un 15% bajan, en términos de valor, desde un 8.5% a un 6.4%. Si consideramos las líneas arancelarias sujetas a aranceles superiores al 15%, éstas se reducen desde un 11% a un 5%.

4/ El escalonamiento arancelario representa el aumento de la protección arancelaria que beneficia a un producto, en función de su mayor grado de procesamiento.

5/ Respecto de la protección efectiva no es posible definir con certeza si ella aumenta o disminuye, ya que pueden darse ambos casos.

Cuadro 3

ESCALONAMIENTO Y REBAJAS ARANCELARIAS PARA LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO
CON DESTINO A LOS PAISES DESARROLLADOS
(Niveles y porcentajes de variación)

Categorías de productos	Pre Ronda Uruguay (1)	Oferta (2)	Rebaja (3)	Categorías de productos	Pre Ronda Uruguay (1)	Oferta (2)	Rebaja (3)	Categorías de productos	Pre Ronda Uruguay (1)	Oferta (2)	Rebaja (3)
Pescados y sus productos				Metales				Cobre			
Sin elaborar	5.3	4.1	22.6	Materias primas	0.1	0.0	100.0	En bruto	0.9	0.5	47.5
Semielaborados	8.5	7.5	11.8	Semimanufacturas	3.0	0.7	76.7	Semimanufacturas	4.3	2.0	53.2
Elaborados	11.4	9.1	20.2	Productos acabados	7.0	3.9	44.3	Total	1.7	0.8	50.8
Total	6.7	5.2	22.4	Total	2.7	0.9	66.7				
Madera				Productos químicos				Papel			
En bruto	0.0	0.0	0.0	Semimanufacturas	7.1	3.9	45.1	Pasta de papel y desperdicios	0.0	0.0	0.0
Tableros	9.4	5.4	42.9	Productos acabados	7.3	4.1	43.8	Papel y cartón	5.3	2.6	51.0
Semimanufacturas	0.9	0.4	50.4	Total	7.2	4.0	44.4	Impresos	1.7	0.3	83.1
Art. de madera	4.7	0.5	90.1					Artículos de papel	7.3	1.9	74.5
				Minerales				Total	3.5	1.5	56.9
Textiles y prendas de vestir				Materias primas	2.1	0.0	100.0	Cuero, caucho y calzado			
Materias primas	2.4	1.2	50.0	Semimanufacturas	0.9	0.5	44.4	Materias primas	0.0	0.0	0.0
Semimanufacturas	11.1	8.2	26.1	Productos acabados	6.8	4.7	30.9	Semimanufacturas	5.0	3.7	26.0
Productos acabados	15.5	12.4	20.0	Total	2.7	0.8	70.4	Productos acabados	11.8	9.7	17.8
Total	14.6	11.5	21.2					Total	8.1	6.6	18.5

Fuente: Elaboraciones hechas a base de GATT (1993).

Cuadro 4
ESTRUCTURA ARANCELARIA DE LAS EXPORTACIONES
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Tramos Arancel %	Total Miembros de la Cuadrilateral			
	Pre Ronda Uruguay		Post Ronda Uruguay	
	Número líneas (1)	% Exportaciones (2)	Número líneas (3)	% Exportaciones (4)
Libres	2 149	30.3	5 001	47.4
0 - 2.5	562	12.0	1 186	11.6
2.6 - 4.9	3 312	19.8	3 168	16.4
5.0 - 9.9	4 711	20.8	3 467	10.9
10.0 - 14.9	2 324	5.3	1 197	4.0
15.0 ó más	1 684	8.5	723	6.4
TOTALES	14 742	97.0	14 742	97.0

Fuente: Elaborado a base de antecedentes del SELA (1994).

Nota: Porcentaje exportaciones, se refiere al porcentaje sobre el valor de las exportaciones. Se refiere a la clasificación arancelaria del Sistema Armonizado (S.A.).

En consecuencia, como resultado de las negociaciones de América Latina con la cuadrilateral las exportaciones sujetas a aranceles entre un 2.5% y un 15%, se reducen desde un 46% a un 31% en términos de valor. En cambio, en relación con el número de líneas cubiertas por este rango, existen reducciones desde un 70% a un 53%.

El Cuadro 5 contiene idéntica información a la proporcionada por el Cuadro 4, pero para cada miembro de la cuadrilateral. En el caso de las exportaciones de América Latina con destino a los Estados Unidos, y que ingresan libres de derechos, éstas representaban sólo un 19% del total y como resultado de la Ronda este porcentaje se incrementará hasta un 35%. Sin embargo, este es el porcentaje más bajo de los miembros de la cuadrilateral. Por otra parte, en términos de líneas arancelarias libres de derechos, éstas representaban sólo un 15%; luego de la Ronda este porcentaje se incrementará hasta un 37%. Lo que refleja este resultado es que las exportaciones de América Latina con destino a los EEUU están más diversificadas en términos de productos; en cambio, como veremos en seguida las exportaciones hacia Europa y Japón están más concentradas en determinadas líneas arancelarias.

En relación a las exportaciones con destino a Japón, un 75% de éstas ingresará libre de aranceles a partir de la plena aplicación de los resultados de la Ronda. En términos de líneas arancelarias libres de derechos, el incremento alcanza a un 51%.

Los resultados respecto de la Unión Europea indican que las exportaciones de los países latinoamericanos permanecen concentradas en materias primas que ingresan libres de aranceles. En efecto, a pesar que las líneas arancelarias que no están afectas al pago de aranceles eran sólo un 10% antes de la RU, en términos de valor ellas representaban un 45% del total. Como resultado de la RU, las líneas que integran este tramo representan un 25% del total y en términos de comercio representan un 61%.

En caso de las exportaciones con destino a Canadá ocurre algo similar al de la UE, pero en forma más moderada.

En las secciones sobre agricultura y comercio de textiles analizaremos las rebajas arancelarias obtenidas por América Latina en sus negociaciones con la cuadrilateral. En el Cuadro 6, se presentan las rebajas arancelarias en las categorías de recursos naturales, y otros bienes industriales. Como se puede apreciar, la UE ofreció las menores rebajas en estas categorías de productos. Ello se explica, sin embargo, por el comportamiento del subsector pesca en que las rebajas promedios fueron de un 17%, lo que contrasta con las rebajas de 30% y más realizadas por los otros tres miembros. Asimismo, las mayores rebajas obtenidas en esta categoría de productos están concentradas en los productos forestales, las que fluctúan entre un 40 y un 64%.

En cuanto a los resultados generales de las negociaciones no agrícolas y de productos de la pesca, cabe señalar que las rebajas obtenidas fluctúan entre un 30% para el caso de los Estados Unidos y un 46% en el de Japón.

Cuadro 5

ESTRUCTURA ARANCELARIA DE LAS EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA EL CARIBE

Tramos %	Canadá				Unión Europea			
	Pre Ronda Uruguay		Post Ronda Uruguay		Pre Ronda Uruguay		Post Ronda Uruguay	
	Número líneas (1)	Porcentaje exporta- ciones (2)	Número líneas (3)	Porcentaje exporta- ciones (4)	Número líneas (1)	Porcentaje exporta- ciones (2)	Número líneas (3)	Porcentaje exporta- ciones (4)
Libres	445	50.0	752	61.0	528	44.7	1 306	60.5
0 - 2.5	26	0.9	35	2.2	61	1.8	554	2.9
2.6 - 4.9	78	7.4	152	2.6	1 143	6.4	1 355	7.3
5.0 - 9.9	518	24.0	908	27.9	2 062	21.8	1 288	8.3
10.0 - 14.9	721	10.7	247	3.0	977	6.6	465	4.9
15.0 ó más	472	6.0	166	2.3	393	8.6	196	6.0
TOTALES	2 269	99.0	2 260	99.0	5 164	90.0	5 164	90.0
Tramos %	Japón				Estados Unidos			
	Pre Ronda Uruguay		Post Ronda Uruguay		Pre Ronda Uruguay		Post Ronda Uruguay	
	Número líneas (1)	Porcentaje exporta- ciones (2)	Número líneas (3)	Porcentaje exporta- ciones (4)	Número líneas (1)	Porcentaje exporta- ciones (2)	Número líneas (3)	Porcentaje exporta- ciones (4)
Libres	337	41.5	804	75.6	839	19.0	2 139	34.8
0 - 2.5	35	16.6	37	2.8	440	17.6	560	18.7
2.6 - 4.9	444	19.0	311	13.0	1 647	28.3	1 350	23.0
5.0 - 9.9	381	13.6	206	2.8	1 750	21.9	1 065	12.3
10.0 - 14.9	153	2.4	98	1.2	473	4.6	387	3.9
15.0 ó más	218	6.3	112	5.0	601	8.9	249	7.1
TOTALES	1 568	99.0	1 568	100.0	5 750	100.0	5 750	100.0

Fuente: Elaborado a base de antecedentes del SELA (1994).

Cuadro 6

REBAJAS ARANCELARIAS PARA LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS CON
DESTINO A LOS PAISES DE LA CUADRILATERAL
(Tasas y porcentajes)

Sector	Canadá			Estados Unidos		
	Nación más favorecida		Rebaja	Nación más favorecida		Rebaja
	Pre Ronda Uruguay	Post Ronda Uruguay	Porcentajes	Pre Ronda Uruguay	Post Ronda Uruguay	Porcentajes
Recursos naturales	7.7	4.2	45.1	4.5	2.8	37.1
Pesca	7.6	4.9	35.5	4.2	2.8	32.4
Forestales	8.5	4.5	41.5	6.1	2.9	51.8
Metales no ferrosos	7.3	3.6	50.1	4.0	2.8	29.6
Otros	10.5	4.8	53.9	5.8	3.1	46.9
SA 01-24 <u>a/</u>	13.5	8.0	38.4	10.0	6.8	31.6
SA 25-97 <u>b/</u>	13.3	7.6	43.0	8.3	5.8	30.3
Sector	Japón			Unión Europea		
	Nación más favorecida		Rebaja	Nación más favorecida		Rebaja
	Pre Ronda Uruguay	Post Ronda Uruguay	Porcentajes	Pre Ronda Uruguay	Post Ronda Uruguay	Porcentajes
Recursos naturales	6.2	3.7	40.3	10.7	8.0	24.8
Pesca	6.7	4.6	29.7	14.8	12.3	17.1
Forestales	6.2	2.5	60.4	6.4	2.3	63.8
Metales no ferrosos	5.3	2.4	55.1	6.8	4.8	28.9
Otros	5.8	2.2	61.7	6.5	3.3	49.6
SA 01-24 <u>a/</u>	18.5	11.5	38.2	20.8	14.1	32.0
SA 25-97 <u>b/</u>	8.2	4.4	45.9	7.4	4.5	39.2

Fuente: SELA (1994).

Nota: Se refiere a las rebajas sobre el total de aranceles (ad-valorem y específicos) para las importaciones sujetas a derechos arancelarios.

a/ Productos agropecuarios y pesqueros.

b/ Productos no agrícolas.

Respecto a la utilización de medidas no arancelarias existen diversas disposiciones que si bien no garantizan su total eliminación, apuntan hacia un mayor control de la mismas limitando su alcance. En efecto, como veremos más adelante, en el sector agrícola se consagra la prohibición de la adopción de medidas no arancelarias. En el sector de textiles y de confecciones

se establece un cronograma de desmantelamiento de las restricciones aplicadas al amparo del Acuerdo Multifibras en un plazo de 10 años. Por último, las nuevas reglas sobre salvaguardias prohíben la utilización de medidas denominadas de "zona gris" (restricciones voluntarias a las exportaciones y otras); las modificaciones a las disposiciones sobre balanza de pagos también establecen mayores exigencias para aplicar restricciones cuantitativas, y quedan sometidas a la vigilancia multilateral.

Todo ello indica que las ganancias obtenidas por las rebajas arancelarias negociadas serán mayores en la medida que se produzca un efectivo desmantelamiento de las barreras no arancelarias.

Por último, cabe destacar respecto de las medidas no arancelarias que los compromisos de status quo y desmantelamiento, contenidos en la Declaración de Punta del Este, no fueron respetados. En efecto, en materia de status quo ("no adopción de medidas de restricción o de distorsión del comercio") y en materia de desmantelamiento --en que se establecía que "no se solicitarán concesiones en el GATT por la eliminación de esas medidas"-- no se produjo ningún avance de importancia. **Con anterioridad al término de las negociaciones**, diversos países renovaron restricciones que eran incompatibles con el GATT (por ejemplo, renovación sucesiva del Acuerdo Multifibras), todo lo cual demuestra la poca utilidad práctica de este tipo de compromisos.

2. Grupo de negociaciones de agricultura

El comercio de productos agrícolas se rige, en teoría, por las disposiciones contenidas en el Acuerdo General. Sin embargo, a través de excepciones aplicables a la agricultura se han adoptado medidas que restringen y distorsionan el comercio de este tipo de productos. Por ejemplo, el artículo XI del Acuerdo establece la eliminación de las restricciones cuantitativas aplicadas sobre la importación o la exportación de bienes, excepto en el caso de productos agrícolas y pesqueros. Por otra parte, el artículo XVI, referido a las subvenciones, acepta los subsidios a la exportación de productos básicos, entre ellos los agrícolas.

Los países miembros del GATT --tanto desarrollados como en desarrollo -- han aplicado políticas agrícolas estableciendo medidas arancelarias restrictivas junto a barreras no arancelarias a la importación de productos agrícolas, barreras fito y zoonosanitarias, subsidios a la exportación, junto a medidas de apoyo interno, tales como sustentación de precios agrícolas, tratamiento tributario especial, créditos a tasas de interés subsidiadas y otros, que han procurado alcanzar distintos objetivos, entre los cuales se pueden mencionar: i) Estabilizar e incrementar los ingresos agrícolas; ii) asegurar una oferta abundante de productos agrícolas a precios estables; iii) mejorar la situación de balanza comercial; iv) apoyar el desarrollo de otros sectores económicos; y v) estimular el progreso tecnológico en la elaboración de productos básicos.

a) **La situación de la agricultura antes de la Ronda Uruguay**

Se ha estimado que en 1984, como consecuencia de las políticas agrícolas aplicadas en los países industrializados, un 44% de las importaciones del sector estaban sujetas a algún tipo de barreras no arancelarias. De las importaciones agrícolas provenientes de países en desarrollo, 33% estaban limitadas por restricciones no arancelarias en igual fecha; ver, Olechowski (1986).

En cuanto a los costos que involucraba el conjunto de las políticas agrícolas para los principales miembros del GATT, algunas estimaciones indican que en el período 1984-86, el costo para los Estados Unidos y la Unión Europea (UE) fue de alrededor de US\$ 80 mil millones para cada uno y para el Japón, US\$ 50 mil millones. Asimismo, entre 1979-81 y 1984-86 el costo de las políticas agrícolas se incrementaron en un 170% en los Estados Unidos, en un 40% en la Unión Europea y en 100% en el Japón; ver, Thomas (1989).

Cuadro 7

SUBSIDIO EQUIVALENTE AL PRODUCTOR
(Porcentajes, 1979-81 y 1984-86) a/

Producto	Australia		Canadá		Unión Europea b/		Japón		Nueva Zelanda		Estados Unidos	
	79-81	84-86	79-81	84-86	79-81	84-86	79-81	84-86	79-81	84-86	79-81	84-86
Trigo	7.3	12.5	14.8	41.1	27.9	36.3	95.7	97.7	-0.3	13.1	14.3	44.3
Maíz	5.8	7.5	15.4	42.1	23.6	26.4	95.9	98.1	10.5	9.4	9.3	30.0
Arroz	15.9	24.7	--	--	14.6	68.0	70.8	85.9	--	--	6.8	61.0
Azúcar	-1.4	20.7	14.5	36.8	33.9	74.7	46.4	71.8	--	--	15.4	76.0
Leche	33.4	51.8	73.7	96.7	66.7	55.8	78.8	81.8	20.0	13.6	55.2	66.3
Carne	7.8	11.1	10.8	15.6	41.9	53.0	53.4	55.4	12.7	11.2	8.8	9.4
Puerco	5.4	4.4	8.0	5.0	6.8	6.2	22.3	40.1	31.8	13.0	5.4	6.4

Fuente: Thomas (1989).

Notas: a/ Se refiere a la asistencia total como porcentaje del valor de ventas para cada producto; incluye: toda la ayuda recibida a través de programas internos y medidas de comercio, como tarifas y barreras no arancelarias.

b/ Unión Europea, no incluye a España y Portugal.

El Cuadro 7 contiene estimaciones relativas a la equivalencia de todas las medidas de apoyo interno y de comercio para algunos productos seleccionados. De él se pueden extraer dos conclusiones: a) se incrementa la ayuda recibida en el período 1979/81 y 1984/86, excepto en el caso de Nueva Zelanda que a partir del comienzo de la década del 80 emprende un profundo

proceso de apertura y desregulación comercial; y b) los apoyos benefician principalmente a los cereales, el arroz, el azúcar refinada, las carnes y los lácteos.

De acuerdo con los antecedentes disponibles al momento de iniciar las negociaciones sobre agricultura existía conciencia del costo en términos de recursos, transferencias (desde consumidores a productores), y distorsiones en la asignación de recursos y los precios internacionales originados por las políticas proteccionistas practicadas en los países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, los diversos intentos por poner límites a estas políticas y sus efectos no tuvieron resultados prácticos. ¿Por qué se da esa situación?.

El Diagrama 1 nos indica una línea de pensamiento. Se definen dos grupos de países: en desarrollo (PED) e industrializados (PD). Asimismo, tenemos dos tipos de políticas: apertura (A) y no apertura (NA). Ambas políticas conllevan ganancias de eficiencia (bienestar) expresadas en miles de millones de dólares. Si los PED deciden abrir en forma unilateral (A) el sector agrícola y los PD deciden mantener su política proteccionista inalterada (NA), ello genera una ganancia de eficiencia de US\$ 28 mil millones a los PED y una pérdida de US\$ 10 mil millones a los PD. Por otra parte, si los PD eliminan la protección en forma unilateral ello les genera una ganancia de US\$ 49 mil millones, en cambio los PED sufrirían pérdidas por US\$ 12 mil millones.

Ello significa que si un grupo de países decide mantener una política cerrada (NA), no tiene interés en que el otro grupo se abra.^{6/} Ello, en definitiva, podría llevar a que ambos mantengan políticas cerradas (4to cuadrante, PC).

Se observa que a ambos les interesa abrirse en forma simultánea en una negociación multilateral, ya que los dos obtendrían ganancias. Pero para que ello ocurra, debe haber un compromiso político firme o un interés adicional en las negociaciones que permita alcanzar este resultado (1er cuadrante).

Las conclusiones sobre los efectos de la apertura están en gran medida sesgadas por los productos y el tipo de países en desarrollo que se consideren; por ejemplo, al incluir los productos agrícolas tropicales los resultados sobre distribución de pérdidas y ganancias cambian al ser los países en desarrollo exportadores netos de esos bienes.^{7/}

^{6/} Es decir, si la Unión Europea, Japón, y los Nórdicos, por cualquier razón, deciden mantener sus políticas proteccionistas, no existe interés tampoco por parte de ellos en que los PED se abran, toda vez que la apertura de éstos los perjudicaría y vice-versa.

^{7/} Este punto puede ser consultado con mayor detalle en el Informe del Banco Mundial de 1986.

Diagrama 1

EL JUEGO DE LA COOPERACION
(Miles de millones de dólares)

		PED	
		A	NA
PD	A	45.9	18.3
	NA	-10.2	28.2
		48.5	-11.8
		PC	PC

Fuente: Los antecedentes cuantitativos han sido recogidos de diversos trabajos; en particular, ver World Bank (1986), Fichett (1987), Hoekman (1989); como siempre las cifras contenidas en estos estudios están sujetas a los supuestos con que fueron elaboradas, por lo que deben interpretarse sólo como indicativas.

El esquema anterior sirve para entender el problema desde una perspectiva Norte-Sur. Pero al analizar los antecedentes dentro del grupo de PD, se puede entender mejor el por qué las negociaciones agrícolas fueron un elemento central en las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y la Unión Europea. Para ello nos referiremos al Diagrama 2 que analiza el comportamiento de Estados Unidos y el resto de los países desarrollados en las negociaciones agrícolas de la Ronda.

Diagrama 2

BENEFICIOS Y COSTOS EN EL BIENESTAR AL PRODUCTOR DE LAS POLITICAS AGRICOLAS
EN LA UNION EUROPEA, ESTADOS UNIDOS Y TODOS LOS PD: 1990
(Miles de dólares de 1985 anuales)

Efecto de la política agrícola	Origen de la política agrícola		
	Unión Europea	Estados Unidos	Países desarrollados
Unión Europea	11.1	-0.8	8.9
Estados Unidos	-3.8	8.1	-1.4

Fuente: Basado en Anderson (1994).

Nota: Ganancias o pérdidas individuales por producto.

Como se puede observar, las políticas agrícolas adoptadas por la UE generaban en 1990 una ganancia en el bienestar para cada productor de unos US\$ 11 mil al año (dólares de 1985). En cambio, esta misma política generaba una pérdida de bienestar a los productores de los EEUU de unos US\$ 3,8 mil. Asimismo, los mayores beneficios del conjunto de políticas aplicadas por los países industrializados generaban ganancias para los productores de la UE, y en cambio, pérdidas para los de EEUU. Ello explica el interés de este último país por dismantelar la Política Agrícola Común (PAC). Pero ello debía ser una negociación multilateral, toda vez que si EEUU dismantelaba unilateralmente sus políticas de apoyo agrícola generaría una pérdida adicional (a la generada por la PAC) a sus productores de unos US\$ 8 mil y pérdidas a los europeos por unos US\$ 0.8 mil. Por ello, el dismantelamiento que buscaba EEUU debía incluir a la UE, aunque para ésta el dismantelamiento de las políticas del primero causen relativa indiferencia.

b) Contenido de las negociaciones agrícolas

Los objetivos del grupo de negociaciones agrícolas, se centraron en cuatro aspectos: i) reducción del apoyo interno; ii) mejorar el acceso a los mercados de los países miembros del Acuerdo; iii) reducción de los subsidios a la exportación; y iv) acuerdos en materia fito y zoonitarias.

En las negociaciones agrícolas se confrontaron las posiciones de la Unión Europea, junto a Japón, Corea del Sur, Suiza y los Nórdicos, por una parte, y los EEUU y el Grupo Cairns,^{8/} por otra. El Grupo Cairns se transformó en interlocutor válido dentro de las negociaciones, lo que permitió que los problemas no fueran resueltos exclusivamente entre la UE y los EEUU. Una característica de los países miembros de Cairns es que son exportadores de productos agrícolas, en particular de cereales, carnes, productos lácteos, y aceites. Su mensaje fue que en el plano de las relaciones comerciales pueden darse coincidencias entre los países en desarrollo y los países desarrollados, en determinados planos y áreas de interés.

En la reunión de Bruselas (1990), el impasse entre la UE, por una parte, y EEUU y el Grupo Cairns, por otra, provocó el congelamiento de la Ronda. EEUU propuso una reducción de un 75% en la ayuda interna al sector agrícola, en un período de 10 años, a partir de 1991-92, tomando como años base el período 1986-88; el Grupo Cairns propuso algo similar. Por su parte, la UE ofreció una reducción de un 30%, en un período de 5 años a partir del nivel existente en 1986.

En relación con las medidas arancelarias, EEUU, al igual que el Grupo Cairns, propuso una reducción de un 75%, un arancel máximo de un 50% y una expansión de las cuotas. Cairns pidió además que los países en desarrollo sólo tuvieran que reducir en un 45% sus aranceles y en un período más largo de tiempo. La UE ofreció rebajas en los equivalentes arancelarios sin especificar período ni porcentajes. En relación con la reducción de los subsidios a las

^{8/} Los miembros del Grupo Cairns son: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Filipinas, Tailandia y Uruguay.

exportaciones, EEUU y Cairns propusieron una reducción de un 90% de éstos; por su parte, la UE sólo ofreció no incrementar los subsidios desde su actual nivel.^{9/}

c) Propuesta Dunkel y el Acuerdo de Blair House

En diciembre de 1991, un año después del episodio de Bruselas, el entonces Director General del GATT, Arthur Dunkel, bajo su responsabilidad, presentó un Proyecto de Acta Final que contenía una propuesta en todas las áreas de negociación. En agricultura se avanzaba sustancialmente respecto de la situación de Bruselas.

El documento Dunkel, contenía una estructura similar a la que se aprobó finalmente en 1993, era equilibrado y contenía compromisos en las cuatro áreas de negociación: proponía reducciones promedio de un 36% en los aranceles aplicables a las importaciones, con un mínimo de 15%. En materia de reducción de ayuda interna para la agricultura proponía un 20% entre 1993 y 1999, utilizando como período base los años 1986-88; en relación con los subsidios a las exportaciones proponía una reducción de un 36% en el monto de los subsidios y un 24% en el volumen. Esta propuesta fue recogida positivamente por todos los países involucrados en las negociaciones y fue aceptada como una base para finalizar las negociaciones.

A fines de 1992, luego de un año de disputas entre EEUU y la Unión Europea --enmarcado por los problemas de esta última en su proceso de aprobación del Tratado de Maastricht y las elecciones presidenciales de EEUU--, se presentó el llamado Blair House Agreement que contenía las modificaciones al capítulo agrícola presentado por Dunkel. El acuerdo de Blair House mantuvo prácticamente inalteradas las metas cuantitativas de la propuesta Dunkel. Sin embargo, existen diversos aspectos que la hicieron más "aceptable" para la UE: se modificó el período base para la reducción de los subsidios a las exportaciones (1986-90); las medidas no arancelarias se arancelizaron, pero el lenguaje propuesto es más vago lo que daría mayor "espacio" para interpretaciones. En materia de reducción de las medidas de apoyo interno, se mantuvieron las metas pero se relajaron las definiciones de lo que se consideran medidas cubiertas por la "caja verde" (subsidios internos permitidos), facilitando el cumplimiento de las metas cuantitativas y ampliando el espacio para apoyar la reestructuración agrícola europea.

El acuerdo de Blair House fue estimulado por las reformas a la política agrícola común de mediados de 1992 que, entre otros aspectos, significó reducciones en los precios de intervención en un 33% (menores en los casos de carnes y algunos lácteos).^{10/}

^{9/} A pesar que el Grupo Cairns y Estados Unidos suscribieron posiciones comunes, en distintos aspectos no lograron acuerdos, por ejemplo, en materia de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, la inclusión de los productos hortofrutícolas, y en materia de acuerdos sanitarios y fitosanitarios, entre otros.

^{10/} Un breve análisis de las modificaciones a la PAC y del acuerdo de Blair House puede ser consultado en Anderson (1994). En este texto se señala que lo que viabilizó el acuerdo de Blair House fue la reinstrumentalización que contenía la propuesta de la UE. En efecto, las producciones de granos y oleaginosas sufrirán las mayores modificaciones; en el caso de las carnes es más bien moderado su efecto, y en los productos lácteos y azúcares es aún más débil. Ello significa bajas pérdidas para los productores de lácteos y azúcar en Estados Unidos (los más protegidos) y ganancias mayores para los productores de granos. Asimismo, para la UE los menores compromisos asumidos en ambas actividades facilitaron internamente el acuerdo.

d) Acta Final de Marrakech

La propuesta agrícola incluida en el Acta Final de la Ronda Uruguay contiene los siguientes aspectos:

i) Cobertura del Acuerdo Agrícola: La Cobertura del Acuerdo comprende todos los productos incluidos en los Capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado, más otras partidas específicas (cueros, pieles y peletería en bruto, algodón en rama, cardado o peinado, lana y pelo, y otros), menos el pescado y sus derivados. La definición de cobertura implica que se deben asumir compromisos en las áreas negociadas para **todos** los productos.

ii) Acceso a mercado: Los compromisos de acceso a mercado son los siguientes:

-Arancelización: conversión de medidas no arancelarias en sus equivalentes arancelarios ad-valorem.

-Reducción de los aranceles resultantes en al menos un 15% y un promedio de un 36%, en un período de 6 años para los PD. Los países en desarrollo se benefician de un trato especial y diferenciado con porcentajes de un 10% de reducción mínima y de un 24%, en promedio, en un período de 10 años.

-Consolidación de los aranceles agrícolas: compromiso de no aumentarlos por sobre los niveles resultantes de la arancelización, en los casos en que haya que hacerlo, y de los niveles vigentes antes de la Ronda Uruguay en el resto de los casos.

-Prohibición de adoptar algunas medidas no arancelarias definidas como tales: restricciones cuantitativas, gravámenes variables a las importaciones, precios mínimos de importación, licencias de importación discrecionales, y otros sistemas de efectos equivalentes.

iii) Ayuda interna: Los países se comprometieron a reducir los subsidios a la producción interna que distorsionaban el comercio. La definición de medida agregada de apoyo interno incluye todas aquellas transferencias de carácter monetario orientadas a sustentar una producción local.

Quedan eximidos del compromiso de reducción todos aquellos subsidios que benefician la actividad agrícola y que tienen por objetivo superar problemas de pobreza rural, preservación del medio ambiente e infraestructura. Estos deben, sin embargo, cumplir dos requisitos: i) no tener efectos de distorsión del comercio; y ii) no deben afectar la producción o tener un "efecto mínimo". Los programas eximidos deberán además: -estar financiados con fondos públicos y no significar transferencias de los consumidores; y, -no deberá implicar ayuda en materia de precios a los productores.

Los compromisos contemplados en el Acuerdo tienen como objetivo alcanzar una reducción de un 20% en los desembolsos para la producción doméstica, en un período de 6 años para los países desarrollados.

iv) Subsidios a las exportaciones: Existen dos tipos de reducciones en los subsidios a las exportaciones agrícolas: i) reducción del monto de los subsidios a la exportación (se espera en un 36% en promedio); y ii) reducción de un 21% en el volumen de exportaciones afectas a subsidios en un período de 6 años.

v) Acuerdo sanitario y fitosanitario: Los objetivos del acuerdo son, por una parte, garantizar el derecho de los países para establecer los niveles de protección que consideren adecuados para asegurar la salud animal y vegetal, y por otra, procurar que estas medidas no constituyan una barrera artificial al comercio. Estos objetivos se logran a través de dos vías: i) recomendación de adopción de estándares fijados por organismos internacionales (FAO), y otros; ii) posibilidad de someter las medidas adoptadas por razones fito y zoonosanitarias al sistema de solución de controversias.

e) Los resultados de las negociaciones de acceso

Los Cuadros 8a y 8b nos entregan antecedentes generales respecto de los resultados de las negociaciones de acceso a mercado en el sector agrícola. En primer lugar, cabe destacar el significativo aumento de las consolidaciones arancelarias resultantes. En efecto, antes de la Ronda Uruguay del GATT un 58% de las líneas arancelarias de los países desarrollados estaban consolidadas; como resultado de estas negociaciones un 99% quedará sujeta a consolidaciones. Ello representa un 95% del valor de las importaciones de los países industrializados y un 98% de las importaciones provenientes de los países en desarrollo.

Igualmente significativas resultan las consolidaciones ofrecidas por los países en desarrollo que alcanzan a un 89% de las líneas arancelarias y un 90% del valor de sus importaciones agrícolas.

Respecto de la cobertura de las ofertas, el Cuadro 8b muestra que de las importaciones de los países industrializados, sólo un 2% de las líneas arancelarias (un 6% del valor de las importaciones) no registraba oferta antes del término de la Ronda Uruguay. En cambio, un 17% del valor de las importaciones agrícolas de los PED no registraba ofertas.

En cuanto a la profundidad de las reducciones arancelarias resultantes de la Ronda Uruguay, los antecedentes proporcionados por el Cuadro 9 indican que en promedio los países desarrollados habrían ofrecido rebajas arancelarias para productos originarios de PED, de un 36%. Las categorías de productos más favorecidos serían frutas, legumbres, semillas de oleaginosas, bebidas alcohólicas, cereales y bebidas tropicales. Las rebajas menores se producirían en los animales, y productos del reino animal y productos lácteos.

Cuadro 8a

COMPROMISOS DE CONSOLIDACIONES ARANCELARIAS EN EL SECTOR AGRICOLA
(En porcentajes)

Grupo de países	Porcentaje de líneas arancelarias		Porcentaje del valor de las importaciones <u>a/</u>		Porcentaje del valor de las importaciones <u>b/</u>	
	Antes de Ronda Uruguay	Oferta post Ronda Uruguay	Antes de Ronda Uruguay	Oferta post Ronda Uruguay	Antes de Ronda Uruguay	Oferta post Ronda Uruguay
Países desarrollados	58	99	81	95	84	98
Países en desarrollo	17	89	23	90	--	--
Países en transición	51	93	54	93	55	98

Fuente GATT (1993).

Notas: a/ Provenientes de todas las fuentes.
b/ Provenientes de los países en desarrollo.

Cuadro 8b

IMPORTACIONES ACTUALMENTE SUJETAS A DERECHOS: COBERTURA DE LAS OFERTAS
(En porcentajes)

Grupo de países	Reducciones con consolidación <u>a/</u>		Consolidaciones sin reducción <u>b/</u>		Ninguna oferta	
	Líneas	Valor de importaciones	Líneas	Valor de importaciones	Líneas	Valor de importaciones
Países desarrollados	76	51	5	3	2	6
Países en desarrollo	69	50	18	32	13	17
Países en transición	76	57	2	6	8	8

Fuente GATT (1993).

Notas: a/ Provenientes de todas las fuentes.
b/ Provenientes de los países en desarrollo.

Cuadro 9

REDUCCIONES DE LOS EQUIVALENTES ARANCELARIOS EN PD:
ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS
(En porcentajes)

Categoría de productos	Participación en importaciones PD	Rebaja
TOTALES	45.1	36
Café, té, cacao, azúcar, y otros	75.4	32
Frutas, legumbres y hortalizas	61.0	35
Semillas oleaginosas, grasas y aceites	54.3	37
Semillas oleaginosas, grasas y aceites	28.0	32
Animales y productos del reino animal	30.4	39
Bebidas y líquidos alcohólicos	61.0	47
Flores cortadas, plantas, materias de origen vegetal	36.8	34
Tabaco	13.7	38
Cereales	3.6	25
Productos lácteos	92.9	45
Bebidas y nueces tropicales	84.6	36

Fuente: GATT (1993).

Al evaluar los resultados de las negociaciones agrícolas de América Latina con los países miembros de la cuadrilateral, podemos extraer algunas conclusiones respecto de las nuevas condiciones de acceso que enfrentarán las exportaciones agropecuarias de la región hacia esos mercados (véase el Cuadro 10).

Los aranceles promedios que enfrentarán las exportaciones agropecuarias serán entre un 30% y un 37% menores a los que enfrentaban al inicio de la Ronda Uruguay. Sin embargo, las restricciones arancelarias que se enfrentarán en Japón y la Unión Europea seguirán siendo importantes. En el caso de la UE los aranceles aplicados a los cereales, carnes y lácteos permanecen en un nivel muy elevado. En Japón la protección sobre cereales y --aunque en menor grado-- lácteos continúa siendo alta. Asimismo, la producción canadiense de productos lácteos permanecerá con una significativa protección. En el caso de los EEUU, aun cuando comparativamente los aranceles de los productos lácteos son relativamente menores, la rebajas arancelarias obtenidas en este rubro son pequeñas.

Respecto de productos específicos, cabe indicar que tanto en el caso del azúcar como en el de los productos lácteos, las reducciones arancelarias son menores, lo que implica que no se esperan ganancias significativas, tanto en materia de acceso como de eliminación de las distorsiones de precios.

Cuadro 10

REDUCCIONES DE LOS ARANCELES DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE
(Tasas y porcentajes)

Sector	Canadá			Estados Unidos		
	Nación más favorecida		Rebaja	Nación más favorecida		Rebaja
	Pre Ronda Uruguay	Post Ronda Uruguay	Porcentajes	Pre Ronda Uruguay	Post Ronda Uruguay	Porcentajes
Agrícola	15.0	9.7	35.4	10.7	7.4	30.4
Frutas y vegetales	11.1	7.8	30.0	12.5	8.9	29.0
Cereales	9.2	5.9	36.0	4.5	2.1	52.4
Carnes	12.9	5.9	54.4	12.8	9.4	26.7
Lácteos	49.4	31.6	36.0	29.6	25.8	12.9
Oleaginosas	17.5	11.2	36.0	5.9	4.6	22.2
Tropicales	9.9	4.9	50.3	9.7	6.4	34.1
Sector	Japón			Unión Europea		
	Nación más favorecida		Rebaja	Nación más favorecida		Rebaja
	Pre Ronda Uruguay	Post Ronda Uruguay	Porcentajes	Pre Ronda Uruguay	Post Ronda Uruguay	Porcentajes
Agrícola	35.5	20.5	37.1	26.0	17.8	31.7
Frutas y vegetales	25.1	17.7	29.5	15.1	11.6	23.5
Cereales	52.7	42.4	19.5	50.9	32.1	36.9
Carnes	20.0	12.3	38.4	85.3	54.1	36.6
Lácteos	35.0	29.8	14.9	83.8	58.5	30.2
Oleaginosas	13.2	8.6	35.3	10.9	7.2	34.3
Tropicales	16.4	9.6	41.4	17.5	10.6	39.7

Fuente: SELA (1994).

Nota: Se refiere a las rebajas sobre el total de aranceles (ad-valorem y específicos) para las importaciones sujetas a derechos arancelarios.

3. Grupo de negociaciones sobre textiles, confecciones y calzados

Como resultado de la fuerte competencia de los productos textiles y de las confecciones provenientes de los PED, los PD establecieron acuerdos bilaterales con los países exportadores para restringir el comercio de productos textiles y de esa manera suavizar los ajustes que provocaban en sus mercados.

En 1974 se firmó el primer Acuerdo Multifibras (AMF), que ha sido renovado sucesivamente, el que amplió la cobertura de productos textiles y vestuario para incluir: productos de algodón, productos con 50% de algodón, productos de lana y fibras sintéticas. Con la creación de estos acuerdos, el sector textil y de vestuario quedó de facto exceptuado de las disciplinas del GATT. Las medidas aplicadas al amparo del AMF consisten en cuotas aplicables a determinados países; estas cuotas son crecientes en el tiempo. Complementando estas restricciones, el comercio de textiles ha enfrentado barreras arancelarias superiores al promedio de los productos manufacturados.

El objetivo de las negociaciones fue alcanzar una plena incorporación de este sector a las disciplinas y reglas del GATT, produciendo una eliminación gradual de las restricciones no arancelarias que regulan este comercio y una importante reducción de aranceles.^{11/}

La incorporación del sector textil y confecciones a las disciplinas y reglas del GATT, puede tener un efecto favorable sobre la producción interna de los países en desarrollo tanto exportadores como importadores netos. El Acuerdo Multifibras generó distorsiones en este mercado, que se traducen en la sustentación de industrias a través de subsidios y protección en frontera de distinto orden. Las fluctuaciones de precios, junto a las dificultades para colocar los productos en el exterior, provocan una reducción de los incentivos a la inversión en este sector, prolongando la obsolescencia tecnológica de las empresas. Además, la producción que no puede ingresar a los mercados más importantes es "desviada" hacia otros mercados creando presiones proteccionistas, para enfrentar estas importaciones.

Las discusiones durante las negociaciones estuvieron centradas en los planteamientos de los países exportadores netos de textiles (países en desarrollo)^{12/} y los importadores netos (desarrollados). Los primeros proponían la plena incorporación del AMF a las reglas y disciplinas del GATT. En cambio, los segundos favorecían un esquema de integración que de hecho implicaría la "legalización" del AMF dentro del GATT.

Las principales dificultades para alcanzar acuerdos en este sector fueron: i) el plazo de integración del sector textil al GATT; ii) el proceso de desmantelamiento de las medidas no arancelarias; iii) cobertura sectorial; y iv) problemas referidos a los niveles base sobre los cuales se aplican las restricciones y el porcentaje de crecimiento de las cuotas.

Para los Estados Unidos, las cuotas vigentes deberían ser eliminadas en un período de diez años. Durante el período de transición proponían: i) el establecimiento de cuotas globales, que

^{11/} Estimaciones de la UNCTAD proyectan incrementos de un 78% de las exportaciones de textiles y un 135% de las de confecciones en el mercado mundial, acompañados de reducciones de precios, si se eliminan la totalidad de las restricciones al comercio de este sector.

^{12/} Cabe mencionar que no todos los países en desarrollo eran partidarios de un rápido desmantelamiento de las restricciones existentes al amparo del AMF, ya que muchos de ellos disfrutaban de rentas originadas en las propias restricciones.

afectarían a todos los países (miembros o no del AMF)^{13/} y que se incrementarían en el tiempo hasta desaparecer; y ii) aranceles-cuotas. El arancel aplicable para aquellas importaciones que superaran el nivel de importaciones contempladas por el arancel-cuota sería similar al equivalente arancelario (arancel + cuota) vigente antes de la entrada en vigor del acuerdo.

La UE propuso el desmantelamiento de las cuotas y sugirió la posibilidad de arancelizar las medidas no arancelarias y la integración en etapas de los productos cubiertos por el AMF, el establecimiento de salvaguardias en el período de transición, y el fortalecimiento de las reglas aplicables al sector textil. No especificó período de desmantelamiento. El Japón por su parte propuso (en 1990) la eliminación del AMF a partir de junio de 1991, y un incremento de las cuotas.

Finalmente, la Oficina Internacional de Textiles y Artículos de Vestir, integrada por países en desarrollo exportadores, proponía la eliminación de las cuotas en un período de seis años.^{14/}

El Acuerdo sobre Textiles y el Vestido negociado está más cerca de la propuesta de la UE. Se establece que en un período máximo de 10 años, distribuido en tres etapas, los productos cubiertos por el AMF serán incorporados a las reglas generales del GATT. Para ello se fija un calendario para que un porcentaje de las importaciones de textiles y vestuario que realiza un país miembro deba integrarse al GATT.^{15/} Junto al proceso de integración, las cuotas negociadas al amparo del AMF deberán incrementarse en un porcentaje mayor (especificado en el acuerdo) al estipulado en los convenios bilaterales.

Una vez incorporado un producto de acuerdo con las modalidades descritas, éste quedará sujeto a las reglas generales del GATT respecto de medidas no arancelarias, salvaguardias, etc. El acuerdo contempla disposiciones especiales de salvaguardias durante el período de transición para los productos que se han integrado.

Los resultados concretos de las negociaciones de acceso para los productos textiles y de confecciones, muestran que los aranceles del sector aplicados en los principales PD se redujeron sólo en un 20% (como promedio), llegando a un promedio de un 12%, lo que constituye 3 veces el nivel de los aranceles industriales en estos países. Sin embargo, las ganancias de acceso podrían

^{13/} Este era un punto complicado de aceptar para los PD ya que existe, desde hace años, un acuerdo de "caballeros" en el sentido de que no se aplicarían restricciones al comercio de textiles entre ellos.

^{14/} Una revisión de las diversas propuestas y sus efectos se encuentra en Cline (1990) y Hamilton (1990).

^{15/} Fecha de entrada en vigor del Acuerdo: no menos de un 16% del volumen de importaciones realizadas en 1990; al cabo del 3 año (1er día del 4º) deberá ser incorporado un 17% del volumen importado en 1990; al cabo del 6 año (1er día del 7º) un 18% del volumen importado en 1990 deberá quedar integrado; y finalmente, al cabo del 10º año (1er día del 11 año) deberá estar integrado el remanente del volumen de importaciones. En todas las etapas de integración deberán incorporarse: "tops" e hilados, tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir.

ser mayores, en la medida que se cumpla una efectiva eliminación de las barreras no arancelarias que afectan el comercio de estos países.

Respecto del escalonamiento arancelario, el Cuadro 11 muestra que éste tendió a incrementarse al experimentar las materias primas textiles mayores rebajas en sus restricciones arancelarias que los productos acabados. Sin embargo, estos resultados esconden el efecto implícito de reducción en el escalonamiento arancelario que tiene la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas, dado que éstas afectan en mayor grado a los productos más elaborados, los que en consecuencia enfrentaban equivalentes arancelarios (aranceles + cuotas de importación) superiores a los indicados en el Cuadro.

Cuadro 11

ESCALONAMIENTO ARANCELARIO EN TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR
(Tasas y porcentajes)

Textiles y prendas de vestir	Ronda Tokio (1)	Ronda Uruguay (2)	Rebaja (3)
Materias primas	2.4	1.2	50.0
Semimanufacturas	11.1	8.2	26.1
Productos acabados	15.5	12.4	20.0
Total	14.6	11.5	21.2

Fuente: GATT (1993).

El Cuadro 12 contiene los antecedentes que recogen los resultados de las negociaciones con los países miembros de la cuadrilateral. Como se puede observar, EEUU es el país que menores concesiones hizo en materia de comercio de textiles y confecciones. Cabe resaltar también lo insignificante que resulta la rebaja de aranceles presentada en el caso de las importaciones de calzados.^{16/} Los compromisos de la UE también resultan débiles, tanto en el sector textil en general, como en calzado en particular.^{17/} Los niveles arancelarios mantenidos por Canadá en el sector textil explican la mayor rebaja relativa de los aranceles.

^{16/} Cabe agregar que en estos dos sectores existe un número significativo de líneas arancelarias cuyos aranceles aduaneros no fueron rebajados.

^{17/} Cabe agregar que al igual que en el caso de los Estados Unidos, la UE no asumió compromisos de reducción de los aranceles que afectan un número significativo de líneas arancelarias.

Cuadro 12

REDUCCION DE LAS BARRERAS ARANCELARIAS QUE ENFRENTAN LAS EXPORTACIONES
DE TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR DE AMERICA LATINA
(Tasas y porcentajes)

Sector	Canadá			Estados Unidos		
	Nación más favorecida		Rebaja	Nación más favorecida		Rebaja
	Pre Ronda Uruguay	Post Ronda Uruguay	Porcentajes	Pre Ronda Uruguay	Post Ronda Uruguay	Porcentajes
Textiles	20.7	13.9	33.0	15.1	12.6	16.4
Lanas	23.4	15.4	34.3	18.1	13.0	28.1
Algodón	19.2	13.3	31.0	12.2	10.7	12.4
Otros	21.7	14.2	34.7	16.0	13.5	16.1
Cueros y calzados	16.6	11.4	31.2	9.9	8.6	13.4
Cueros	10.4	6.8	34.4	5.2	3.3	35.4
Calzados	21.4	16.5	23.2	13.9	13.0	6.4
Sector	Japón			Unión Europea		
	Nación más favorecida		Rebaja	Nación más favorecida		Rebaja
	Pre Ronda Uruguay	Post Ronda Uruguay	Porcentajes	Pre Ronda Uruguay	Post Ronda Uruguay	Porcentajes
Textiles	11.1	7.4	34.0	10.7	8.7	19.2
Lanas	10.6	6.8	35.4	11.4	9.3	18.5
Algodón	11.5	7.7	32.9	10.8	8.9	17.5
Otros	11.1	7.3	34.3	10.6	8.4	20.5
Cueros y calzados	17.3	14.2	18.1	7.6	6.4	15.8
Cueros	18.4	12.5	32.2	4.8	3.6	25.5
Calzados	27.7	23.5	15.2	11.0	9.8	10.7

Fuente: SELA (1994).

Nota: Se refiere a las rebajas sobre el total de aranceles (ad-valorem y específicos) para las importaciones sujetas a derechos arancelarios.

En cuanto a las ganancias para los países en desarrollo existen dos efectos de distinta naturaleza: i) aquellos países que son importadores netos de productos textiles, y que mantienen un régimen relativamente abierto, podrán beneficiarse de un mercado internacional más transparente y abierto, lo que mejora las expectativas de la producción local, toda vez que podrán obtener mejoras en su rentabilidad si se producen aumentos de precios; y ii) aquellos países

exportadores netos, tendrán ganancias al poder competir en mercados no administrados, obteniendo mayores seguridades en sus condiciones de acceso.

Para los consumidores los efectos son ambiguos, ya que dependen de la dirección de las fluctuaciones de precios: en la medida que éstos crezcan, como resultado de la apertura, tendrán pérdidas de bienestar y vice-versa.

El Cuadro 13 incluye algunas estimaciones de ganancias de bienestar en dos escenarios distintos: i) eliminación total de barreras arancelarias y no arancelarias en el comercio de textiles, E(1); y ii) eliminación total sólo de barreras no arancelarias, E(2). El Cuadro muestra dos resultados relevantes: i) las ganancias en bienestar para los países de América Latina reporta un porcentaje pequeño de las ganancias totales para el conjunto de los PED; ii) las mayores ganancias de bienestar para los países latinoamericanos radican en la eliminación de las barreras no arancelarias; en cambio, para el conjunto de los PED las mayores ganancias se obtienen de una eliminación conjunta de barreras arancelarias y no arancelarias. Ello demuestra la distinta naturaleza de la protección a que afecta las exportaciones de los PED.

Cuadro 13

GANANCIAS EN BIENESTAR (TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR)
(Miles de millones de dólares de 1986)

Países	E (1)	E (2)
Estados Unidos	12 309	15 038
Canadá	0 831	0 928
Unión Europea	2 215	3 039
SUB-TOTAL	14 360	17 010
Brasil	1 133	0 963
Colombia	0 477	0 368
México	0 137	0 047
Perú	0 061	0 032
Uruguay	0 010	0 001
América Latina (cinco países)	1 820	1 410
Todos los PED	8 078	2 934

Fuente: Elaborado a base de Trela & Whalley (1990).

Adicionalmente, cabe consignar que América Latina no es un proveedor de importancia en el mercado mundial de productos textiles y de confecciones. En efecto, respecto de las importaciones que realizan los países desarrollados, las exportaciones de América Latina representaban en 1992, un 2.4% de los productos textiles y un 5.8% de las confecciones,^{18/} aunque para algunos países de la región en forma individual estas categorías son relevantes dentro del total exportado. Esto se explica en gran medida por la débil orientación de la producción de América Latina hacia el mercado mundial y por el disuasivo que generaban las amenazas de restricciones en los principales mercados.

La mayor parte de las restricciones que enfrentan las exportaciones de América Latina está constituida por medidas adoptadas por los EEUU. Ello debido a que este mercado es el principal destino de las exportaciones de textiles y confecciones de América Latina.

En un contexto de apertura comercial y de orientación de las actividades productivas en América Latina hacia las exportaciones, ello implica que una eliminación de las restricciones (o la amenaza de verse sujeto a restricciones) puede estimular un proceso de nuevas inversiones en este sector, con una orientación exportadora.

^{18/} Estas cifras se comparan con un 18% y un 38% para los países del Asia en igual fecha; ver UNCTAD (1994).

III. ASPECTOS INSTITUCIONALES 19/

La Declaración de Punta del Este señalaba como uno de sus objetivos fortalecer el funcionamiento del sistema multilateral de comercio. El Acta Final de la Ronda Uruguay contempla la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que tendrá bajo su responsabilidad la "puesta en práctica y aplicación de todos los Acuerdos e instrumentos jurídicos negociados...". La OMC tendrá una personalidad jurídica definida poniéndola en pie de igualdad con otros organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Cabe recordar que el GATT mantuvo un status jurídico ambiguo desde su puesta en vigencia, dado su carácter provisional.

La OMC mantendrá las prácticas de adopción de decisiones seguidas por el GATT. Las principales funciones de la OMC son: i) administrar los resultados de la Ronda Uruguay; ii) ser el foro de negociación comercial multilateral entre sus miembros; iii) administrar el sistema de solución de controversias y el mecanismo de examen de las políticas comerciales; y iv) cooperar con otros organismos económicos multilaterales.

El órgano principal de la OMC estará constituido por la Conferencia Ministerial que se reunirá cada dos años. El Consejo General, integrado por los países miembros de la OMC, tendrá a su cargo la supervisión periódica del funcionamiento del sistema multilateral de comercio. El Consejo también tendrá a su cargo el sistema de solución de controversias y el mecanismo de examen de las políticas comerciales.

Cualquier país miembro podrá proponer enmiendas a los Acuerdos que constituyen la OMC, las que deberán someterse a la aprobación del Consejo General y la Conferencia Ministerial.

En definitiva, a través de la OMC se han abordado diversas deficiencias que presentaba el GATT, en especial aunque no exclusivamente, las que se derivaban de su peculiar situación jurídica que debilitaba enormemente su capacidad compulsoria.

1. Artículo XIX: salvaguardias 20/

El artículo XIX sobre salvaguardias, establece los requisitos y criterios que los países miembros del GATT de 1947, debían considerar al establecer restricciones a las importaciones de un producto cuando el comportamiento de éstas amenazan o causan daño a la producción nacional.

19/ Una visión crítica de los cambios institucionales que resultaron de las negociaciones de la Ronda se puede encontrar en Tussie (1993).

20/ El nuevo Código sobre Compras de Gobierno, que fue negociado en forma paralela en la Ronda Uruguay, sufrió diversas modificaciones de importancia. En primer lugar, fueron mejorados y clarificados diversos aspectos relacionados con los procedimientos de licitación, etc. Asimismo, fue ampliada la cobertura del Código, incluyéndose, además de los bienes, los servicios y las obras públicas. Sin embargo, dado que no forma parte de los acuerdos de la Ronda Uruguay propiamente tal, no será analizado en este trabajo.

La aplicación práctica de este artículo, en su forma original, presentaba diversos problemas: i) no establecía plazo de duración de las medidas; ii) las medidas deben afectar a todas las importaciones; y iii) establecía la posibilidad de que la parte afectada solicitara compensación por el menoscabo que estaba sufriendo.

Las dificultades prácticas para negociar compensaciones con los países afectados y someterse al escrutinio multilateral por la adopción de medidas correctivas, llevaron a los países a negociar acuerdos bilaterales --de carácter discriminatorio y al margen de las reglas del GATT-- denominados medidas de "zona gris", con el objeto de regular el comercio en forma selectiva.^{21/}

En consecuencia, las reformas propuestas al artículo XIX buscaban, por una parte, hacerlo más operativo de manera tal que en la práctica se aplicara en lugar de las medidas de "zona gris", y por otra, que estuvieran sujetas a disciplinas y reglas determinadas, que garanticen su transparencia y no discriminación y su carácter temporal.

El acuerdo sobre salvaguardias presenta importantes mejoras respecto del Artículo XIX del GATT:

- i) la adopción de las medidas debe estar respaldada por una investigación previa de un organismo competente;
- ii) dicha investigación deberá entregar antecedentes relativos a aumento de las importaciones, daño o amenaza de daño originado en el comportamiento de las importaciones;
- iii) deben ser temporales --cuatro años, con un máximo de 8 años--; luego de ese lapso debe transcurrir un tiempo antes de volver a adoptar medidas al amparo de este artículo;
- iv) la adopción de las medidas queda sujeta a la revisión por parte de los países miembros de la OMC; y
- v) se establece la eliminación de todas las medidas llamadas de "zona gris", en un período máximo de 4 años.

Así como existen estas mejoras hay potenciales problemas que podrían significar serios trastornos para los PED en el futuro, entre los que cabe mencionar: i) las medidas que tengan una duración de menos de 3 años no estarán sujetas a compensación; y ii) las disposiciones en materia de aplicación de restricciones cuantitativas tienen un componente de selectividad que podría afectar a los miembros con menor capacidad de negociación.

^{21/} Las medidas de "zona gris" incluyen, las restricciones voluntarias a la exportación (VER's), la expansión voluntaria de las importaciones (VIE's), y los Acuerdos de Ordenación de Mercados.

2. Código de subvenciones y antidumping

a) Subsidios y derechos compensatorios

Desde el punto de vista de los subsidios y las medidas compensatorias, el acuerdo negociado adoptó un enfoque distinto al que prevalecía en el Código de Subsidios negociado en la Ronda Tokio. En primer lugar, se define el término subvenciones, las que constituyen desembolsos monetarios por parte del fisco, cuando se condonen o no se recauden ingresos fiscales, sostenimiento de ingresos o de precios, y cuando sean específicos a una empresa o rama de actividad.

En segundo término, se establecen tres categorías de subsidios:

-subsidios prohibidos:^{22/} En esta categoría se incluyen todas aquellas medidas que: i) los países apliquen y que estén supeditadas de jure o de facto al desempeño exportador; y ii) las que estimulen el uso de producción nacional por sobre la importada. En estos casos ningún país miembro puede mantener este tipo de subvenciones.

En los casos en que un país mantenga estos subsidios, se pueden "gatillar", a solicitud de un país miembro afectado, las consultas pertinentes --y de ser necesario el procedimiento de controversias general-- que conduzcan a una solución mutuamente aceptable. De recurrirse a la controversia y de ser la recomendación de los expertos contraria al país que aplica la medida, se recomendará su rápida eliminación o en caso de persistir se recomendarán represalias proporcionales al daño que causa la medida.

Los países en desarrollo que mantengan este tipo de medidas --no podrán incrementar los subsidios--, tendrán un período de 8 años para ponerlas en conformidad con las disposiciones del acuerdo en el caso de las medidas del tipo (i) y 5 años en el caso de medidas del tipo (ii). Sin embargo, si un PED considera necesario mantener una subvención para alcanzar sus necesidades de desarrollo podrá someter a consideración del Comité de Subsidios la cuestión, él que deberá resolver. En caso de una decisión negativa existe un plazo adicional de 2 años para terminar con la subvención.

Los países en desarrollo menos adelantados podrán mantener subsidios prohibidos.

-subsidios recurribles: Son aquellas medidas que de acuerdo con la definición adoptada constituyan una subvención --a la producción nacional-- y que ésta tenga "efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros". Estos son daño a la producción nacional; anulación o menoscabo de una concesión; y perjuicio grave a los intereses de un miembro.

^{22/} No se incluyen los subsidios agrícolas.

Se establece que aquellas subvenciones mayores a un 5% ad-valorem del valor del producto; los subsidios para compensar pérdidas de explotación de una rama de producción o una empresa (excepto en casos calificados); y la condonación directa de deudas, causan perjuicio grave y en consecuencia están sujetas a un procedimiento más expedito de investigación y corrección y el país infractor deberá demostrar lo contrario.

-subsidios no recurribles: Son subsidios de carácter general que no tienen un efecto directo sobre el comercio y que por lo tanto no pueden estar afectos a medidas compensatorias. Por ejemplo, ayuda financiera para programas de desarrollo tecnológico, asistencia para regiones desfavorecidas y para financiar inversiones en el área del medio ambiente.

En el acuerdo sobre subsidios fueron mejoradas diversas definiciones y aspectos relacionados con el procedimiento de investigación, cálculo de subsidios y adopción de medidas compensatorias con el propósito de mejorar la transparencia de las investigaciones realizadas en este marco, y el conocimiento de las prácticas de otros miembros de la OMC en materia de subsidios.

Sin embargo, existen diversas áreas de preocupación en la medida que persisten algunas definiciones deficientes. En particular, relacionadas con: definición de industria, problemas con el uso del término "la mejor información disponible", debilitamiento de la relación de causalidad entre subsidio y daño material, entre otras. La inclusión del procedimiento expedito contemplado en los casos de perjuicio grave para los subsidios recurribles, puede transformarse en un instrumento de "amenaza comercial".

En consecuencia, emerge una cierta asimetría derivada de que se fortalecen las restricciones para aplicar subsidios, y se debilitan las regulaciones referidas a las medidas compensatorias.

b) Dumping y derechos antidumping

Desde comienzos de siglo, las legislaciones nacionales y los tratados internacionales se han preocupado de prevenir las prácticas de "dumping" y corregir sus efectos. El GATT de 1947 reconocía los problemas que originaban este tipo de prácticas, por lo que se incluyeron disposiciones generales que constituían reglas para hacer frente a estas situaciones.

Durante las negociaciones de la Ronda Kennedy se negoció el primer Código Antidumping (CAD) --lo que le significó a la Administración Johnson dificultades con el Congreso--, con el propósito de limitar las prácticas proteccionistas que emergían de este instrumento.

En las negociaciones de la Ronda Tokio, este acuerdo sufrió diversas modificaciones; en síntesis, establecía tres niveles de "limitaciones" para aplicar derechos anti-dumping: i) definición respecto a qué constituye dumping; ii) prueba de daño; y iii) procedimientos para la adopción y

aplicación de estos derechos.^{23/} A pesar de ello, aprovechando diversos vacíos de las disposiciones contenidas en este acuerdo, EEUU, la UE, Canadá y Australia mantienen legislaciones que constituyen instrumentos encubiertos de protección, lo que ha transformado este tema en uno de los de mayor controversia y fricción en la agenda multilateral.

Desafortunadamente, las modificaciones al CAD durante las negociaciones de la Ronda Uruguay no constituyeron un avance en cuanto a la limitación del uso de este instrumento como barrera al comercio. Sin embargo, hubo retrocesos: diversos cambios constituyeron simplemente una "internacionalización" de prácticas domésticas, "legalizando" determinados procedimientos que tienen dudoso sustento técnico. En particular, el Acta Final debilita la definición de "utilidad", lo que permite encontrar márgenes de dumping mayores al considerar para el cálculo determinadas ventas; ver Horlick (1993). Además, no existe una disposición específica que contemple "costos de puesta en marcha", lo que dejaría para las legislaciones internas esta consideración.

En el caso que una investigación por dumping arroje un resultado positivo, para que el productor que realiza esta práctica pueda evitar la aplicación del derecho correspondiente, deberá aumentar su precio de exportación en un porcentaje dos veces superior al margen de dumping (por ejemplo, si el margen de dumping es 10%, el aumento del precio deberá ser de 20%). Ello tiene como objetivo protegerse contra las importaciones. Pero como el infractor no debe discriminar precios en los distintos mercados, en la práctica deberá incrementar sus precios para todos los destinos.

EL CAD contiene una cláusula de término de las medidas ambiguas, las que quedan sujetas a la norma de revisión que tienen las autoridades competentes. Asimismo, contiene disposiciones sobre elusión que facultan a los países, no sólo a adoptar medidas antidumping respecto del producto final, sino que también sobre las partes y piezas que lo componen sin realizar una nueva investigación.

El CAD contempla criterios de minimis respecto de participación de mercado (3% de la importaciones totales) y de margen de dumping (2%). Aun cuando estos criterios son bastante insignificantes, constituyen una "consolidación" respecto de algunas prácticas (por ejemplo, el criterio actual de minimis en la legislación de los EEUU respecto del margen de dumping es sólo de un 0,5%).

La ganancia más importante del acuerdo sobre dumping radica en la obligación de establecer un mecanismo de revisión de los resultados y recomendaciones de las investigaciones por parte de un tribunal o autoridad administrativo independiente; y en la posibilidad de recurrir al procedimiento de solución de controversias del nuevo GATT.^{24/} Estos últimos aspectos son

^{23/} Ver Jackson (1990).

^{24/} En el Código Antidumping vigente no existía obligación respecto de procedimiento internos de revisión y, además, la posibilidad de revisión de las medidas por parte del GATT era respecto de los países suscriptores del Código.

de especial interés para los PED, ya que en las últimas dos décadas se han visto sometidos a las amenazas de adopción de medidas antidumping por parte de los PD.

Cabe señalar que estos instrumentos --medidas para corregir la competencia desleal y salvaguardias-- son de apoyo a los procesos de apertura comercial. En consecuencia, estos instrumentos deben ser adoptados a través de legislaciones específicas, claras y no discrecionales, para ser un apoyo efectivo a la apertura económica que han adoptado los países latinoamericanos.

3. Balanza de Pagos

Los Artículos XII y XVIIIb) del GATT contemplan las disciplinas que deben adoptar los países miembros frente a problemas de balanza de pagos (BP). El Artículo XII es de aplicación general, en tanto que el Artículo XVIII b) se refiere exclusivamente a los PED; ambos facultan a un miembro para establecer restricciones arancelarias y cuantitativas a las importaciones para superar crisis de balanza de pagos. Sin embargo, el Artículo XVIIIb) constituye un instrumento de especial sensibilidad para los PED ya que sus disposiciones son más flexibles, lo que ha sido criticado por los PD porque ha sido invocado por un gran número de países en vías de desarrollo durante períodos muy largos de tiempo y sin ajustarse a ningún tipo de disciplina. Los PD plantearon la necesidad de modificar la redacción del artículo pertinente con el propósito de que las restricciones fueran aplicadas sólo en situaciones justificadas, en forma temporal, y estén sujetas a la fiscalización por parte del resto de los países miembros.

El "Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en materia de Balanza de Pagos"^{25/} establece la obligación de dar a conocer las medidas aplicadas por problemas de balanza de pagos y su calendario de eliminación. Además, recomienda la utilización de medidas "que menos perturben el comercio" para corregir estas situaciones. Es decir, se recomienda la aplicación de medidas arancelarias por sobre las de otra naturaleza. Asimismo, se procurará no establecer nuevas medidas cuantitativas para corregir problemas de BP. Se señalan los procedimientos de consulta entre los miembros que se sientan afectados por las medidas adoptadas por otro al amparo de estos artículos.

4. Reglas de origen

Aunque el acuerdo alcanzado en esta materia es más bien de carácter declarativo, este tema debe ser seguido con mayor atención por parte de los países en desarrollo miembros de la OMC. En efecto, las reglas de origen se han transformado en una barrera al comercio, ya que las disposiciones sobre origen operan como cuotas de importación al establecer exigencias sobre contenido local, de "transformación sustancial" o de "salto" arancelario.

Las exigencias en materia de origen están vinculadas con los acuerdos de libre comercio y uniones aduaneras cubiertos por el Artículo XXIV del GATT. Las reglas acordadas dentro de

^{25/} Cabe recordar que el status jurídico de un "Entendimiento" es de menor rango al de un Acuerdo, por lo que la aplicación práctica de este documento puede prestarse para diversas interpretaciones.

estos tratados estimulan la desviación de comercio y en consecuencia pueden afectar negativamente el comercio de países no miembros.

Las disposiciones del "Acuerdo sobre Normas de Origen" se aplican a materias tan importantes como medidas de salvaguardias, derechos antidumping y derechos compensatorios. Grupos de interés presionan para que junto con las medidas de corrección de competencia desleal se establezcan normas de origen más estrictas.^{26/} Por último, las disposiciones de origen son materias que se deberán discutir en mayor profundidad en el contexto del comercio de servicios y de inversión extranjera.

Las normas de origen para el comercio de bienes a nivel internacional se basan, en general, en los criterios contenidos en la Convención de Kyoto relativa a armonización de procedimientos aduaneros. La definición de normas de origen se basa en tres criterios: i) productos no manufacturados originados en el territorio de una de las partes (por ejemplo, recursos naturales no procesados); ii) productos parcialmente manufacturados en el territorio de una de las partes, en la medida que los insumos y partes utilizados en su elaboración representen menos de un determinado porcentaje de los costos de producción; y, iii) salto arancelario, i.e., cambio de clasificación.

En la literatura más reciente sobre esta materia existe consenso en el sentido que las normas aplicadas internacionalmente deben ser simples, lo menos costosas posible,^{27/} y deben basarse en principios generales.

Se considera que las normas vinculadas con las exigencias sobre contenido local requieren auditorías costosas y son afectadas por modificaciones derivadas de variaciones en el tipo de cambio o de algunos costos de producción.

Por ello, algunos autores recomiendan el uso del "salto arancelario", ya que el cambio de una glosa a otra modifica la naturaleza del producto, pues implica la transformación sustancial del mismo. Al contar, así, con principios claros y de aplicación general, se evita la intervención discrecional de autoridades aduaneras.

Sin embargo, ésta es una de las reglas de origen de mayor costo de administración.^{28/} Entre los problemas que presenta este método; ellos derivan de la diferencias de clasificaciones

^{26/} Algunos autores argumentan que la creciente utilización de estas medidas junto a la presión por modificar las normas de origen constituye una privatización de facto de la política comercial; ver Hoekman (1993).

^{27/} Se ha estimado que cerca de un 25% de las exportaciones de los países de la AELC, que son elegibles para ingresar a la Unión Europea al amparo del acuerdo de libre comercio, entran con arancel NMF por el alto costo de verificar las reglas de origen que regulan el comercio.

^{28/} Palmetter (1993) ha estimado, para el caso específico de la AELC y la Unión Europea, que el costo de las formalidades a nivel de frontera alcanza normalmente al menos a un 3% del valor del bien. En cuanto al costo económico total llega al menos a un 5%.

que se producen a nivel de los 8 dígitos del S.A.. En algunos casos basta con cambios a nivel de los últimos dos dígitos y en otras pueden ser necesario cambios a nivel de 6 ó 4 dígitos. Por último, se requiere orientar la clasificación arancelaria de manera de facilitar su uso para estos efectos.

El Acuerdo suscrito en Marrakech crea un Grupo de Trabajo, en conjunto con el Consejo de Cooperación Aduanera, que procurará armonizar las reglas de origen --para el comercio no preferencial-- utilizando, en la medida de lo posible, el criterio del salto arancelario. Además, el acuerdo establece directrices para evitar que las normas de origen se transformen en una barrera encubierta al comercio.

En consecuencia, los resultados concretos de este Acuerdo no permiten evaluar con certeza los efectos prácticos que podrían derivarse del mismo. Sin embargo, esta es una materia que, dada las vinculaciones que presenta con otras, debe ser seguido con atención por los PED. En particular, en el caso latinoamericano, ver como podría afectar en el futuro los acuerdos regionales, ya que se pretenden establecer armonizaciones multilaterales, y qué exigencias aduaneras, administrativas y judicial puede significar, ya que entre otras materias establece que la dictación de una norma de origen será susceptible de recursos judiciales.

IV. EL SISTEMA DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS (SSC) 29/

Como consecuencia de la Ronda Uruguay del GATT, el sistema de solución de controversias de la OMC presenta diversas modificaciones de especial importancia. En 1988, durante la reunión de mitad de período en Montreal, los miembros del GATT acordaron introducir cambios en la forma en que se resolvían las disputas comerciales entre las Partes.

Durante el segundo semestre de 1993, se acordaron modificaciones adicionales que avanzaron más allá de las acordadas con ocasión de la reunión de Montreal. El SSC representa la integridad del sistema multilateral de comercio, y a través de él los países ejercen sus derechos y obligaciones. La credibilidad en su capacidad para verificar el cumplimiento de las normas y disciplinas emanadas de los acuerdos que componen la OMC, constituye la base de su permanencia en el tiempo.

Los fundamentos subyacentes en las proposiciones de modificación procuran que las diferencias entre las partes se resuelvan a través de los diversos procedimientos de consulta y conciliación disponibles en todo momento. De esta manera, se preservan los delicados equilibrios políticos que garantizan el funcionamiento del sistema. Ello implica que los miembros de la OMC se mantengan en todo momento dentro de los marcos jurídicos consagrados en los acuerdos: la adopción de medidas unilaterales es ilegal. Ello fue una condición necesaria --una vez más-- para mantener los equilibrios políticos del sistema.

Las debilidades del procedimiento de solución de diferencias --anotadas por diversos autores-- se originan en el hecho que el GATT es una institución jurídicamente débil, ya que tenía un carácter provisional. La Secretaría del GATT no cuenta con un mandato para asesorar, o hacer un seguimiento de las políticas comerciales; tampoco puede determinar si una política es compatible o no con las disposiciones del Acuerdo.^{30/} Vinculado a lo anterior, el diseño del sistema de solución de controversias, vigente bajo el GATT, daba amplias posibilidades y herramientas al país infractor para evitar ser sancionado.

Las modificaciones incorporadas en el Acta Final de la Ronda Uruguay contenidas en el "Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias", modifica la situación. La OMC pasa a ser una organización con un status jurídico definido; en el "Entendimiento", el procedimiento de establecimiento, el mandato, y la composición de los mecanismos de paneles, tienen modalidades y plazo definidos.

Cabe agregar que como resultado de las recientes negociaciones, la automaticidad del sistema de solución de controversias se hace extensivo a la adopción de los resultados

^{29/} Un análisis del funcionamiento del sistema de solución de controversias del GATT se puede consultar en Hudec (1990), Jackson (1991), Low (1993), Anderson & Blackhurst (1993), Pescatore (1993) y Kohona (1994).

^{30/} Ver Hoekman (1994), Hudec (1990, p.180), y Low (1993).

(recomendaciones) de los paneles de expertos que analizan las disputas. En definitiva, el desarrollo del procedimiento es automático y con plazos previamente definidos; sólo un consenso negativo puede limitar su eficacia.

Por último, se creó una instancia de apelación que podrá revisar los resultados que arrojen los paneles. Esta instancia tiene como propósito, por una parte, asegurar la certidumbre respecto a materias legales y de interpretación, y en segundo lugar, dar mayores garantías a las partes involucradas en el sentido que se está haciendo una interpretación apropiada de los acuerdos.

Además, el sistema de solución de controversias es único, y aplicable a todos los acuerdos que forman la OMC. En casos de incompatibilidades o necesidad de interpretaciones, dado que algunos de los acuerdos tienen reglas y procedimientos de consultas y solución de diferencias adicionales, éstas prevalecerán por sobre las del Entendimiento. En caso de diferencias, el Presidente del Organismo de Solución de Diferencias, en consulta con las partes, deberá acordar reglas específicas.

Si la controversia involucra a un país en desarrollo, éste tendrá la opción de solicitar la aplicación de las disposiciones contenidas en la Decisión de Abril 1966 de las Partes Contratantes, que contemplan procedimientos más expeditos y la recomendación de medidas específicas. Asimismo, a petición del país en desarrollo afectado, al menos uno de los tres miembros del Panel debe pertenecer a un país en desarrollo.

Para asegurar el adecuado cumplimiento de las obligaciones, y además un nivel apropiado de resguardo para todas las partes, se establece un nivel regulado de represalias, ya que deberán estar sometidas al escrutinio multilateral. Las represalias cruzadas podrán ser aplicadas una vez que se ha determinado que no existía otra medida más apropiada. En caso de diferencias, se podrá recurrir a un arbitro arbitrador, el que sólo podrá pronunciarse respecto de la medida adoptada en el sentido de sí es o no proporcional (o equivalente) al daño que causa la violación de la disposición que originó la controversia.

Un tema que en opinión de Kohona (1994) no quedó apropiadamente resuelto en el "Entendimiento", está relacionado con su status como instrumento jurídico. Ello porque en estricto rigor los "Entendimientos" tienen un nivel inferior al de un acuerdo (o tratado), y en consecuencia podría interpretarse que sólo son una referencia. En todo caso, el acuerdo que crea la OMC, indica que éste es uno de los instrumentos que forman parte de él y en ese sentido se entiende (y es el consenso político) que debería ser vinculante para las partes.

V. LOS NUEVOS TEMAS EN LA RONDA URUGUAY

1. Medidas sobre las inversiones relacionadas con el comercio 31/

Las medidas sobre las inversiones relacionadas con el comercio (TRIMS) son condicionantes que los países establecen para estimular sus objetivos de desarrollo económico,^{32/} estableciendo exigencias sobre las formas en que deben materializarse las inversiones, el contenido de producción local y el estímulo a la transferencia de tecnologías de interés nacional. Asimismo, los PED consideran los TRIMS como un mecanismo de corrección de distorsiones provocadas por las prácticas comerciales de las empresas transnacionales, tales como restricciones de compras y ventas, de los canales de distribución, de las actividades a desarrollar, manipulaciones de precios, etc. Como un mecanismo de solución de problemas de balanza de pagos, se establecen exigencias en materia de exportaciones, requiriendo porcentajes mínimos sobre las ventas totales, o exigencias de exportación de determinados productos y mercados metas.^{33/}

Los Estados Unidos comenzó a estudiar, en la década del 80, las medidas en materia de inversiones y su consistencia con las disposiciones del GATT. El informe sobre las barreras al comercio de 1986 del United States Trade Representative (USTR), concluyó que doce de cuarenta países establecían medidas que afectaban seriamente el comercio.

En un documento de 1981 del Departamento del Comercio de los EEUU, se señalaba que de 20 mil empresas estadounidenses, un 14% estaba sujeta a algún tipo de meta de exportación. Un porcentaje mayor de las empresas localizadas en regiones en desarrollo estaba bajo este tipo de medidas.^{34/}

En el contexto de la RU, los PD pretendían consagrar la prohibición de estas medidas, en cambio los PED preferían un esquema de análisis caso a caso que fuera analizado a través del sistema de solución de controversias del GATT. En la reunión de Bruselas, en diciembre de 1990, no se presentó ningún documento, reflejando la dificultad de alcanzar un consenso. Posteriormente, la propuesta Dunkel incluía un capítulo sobre TRIMS similar al que se suscribió finalmente en Marrakech. En términos de los objetivos iniciales fijados por los países

^{31/} Los aspectos tratados en este grupo de negociaciones pueden ser consultados en Puri y Bursick (1989), Guisnger (1987) y Graham y Krugman (1990). Esta área de negociación fue conocida por sus siglas en inglés TRIMS: Trade Related Investments Measures.

^{32/} Graham y Krugman (1990) argumentan que, desde un punto de vista "nacionalista", las exigencias sobre las inversiones extranjeras serían un instrumento para extraer rentas de las empresas transnacionales.

^{33/} Esto podría tener algún resultado si sólo un país establece este tipo de exigencias; pero si el conjunto lo hace se producirían importantes pérdidas de bienestar.

^{34/} Un Panel iniciado en 1984 por Estados Unidos en contra de Canadá, debido a las exigencias que imponía sobre las inversiones, concluyó que las obligaciones sobre contenido local y compras nacionales eran inconsistentes con las disposiciones del Acuerdo. Respecto a los requerimientos de exportación, no se concluyó que fueran incompatibles con el Acuerdo General.

desarrollados los avances fueron muy limitados, toda vez que sólo se llegó a un compromiso de eliminación de aquellas medidas que fueran violatorias de los Artículos III y XI sobre trato nacional y restricciones cuantitativas, respectivamente. Para aquellas medidas vigentes, existe un período de desmantelamiento en 2, 5 y 7 años, dependiendo del nivel de desarrollo de los países.^{35/}

Respecto de esta materia, cabe consignar que el interés de los PD en este tema fue perdiendo fuerza al producirse durante la década del 80 una paulatina apertura de los regímenes de inversiones, eliminándose unilateralmente las exigencias sobre la inversión extranjera que imponían algunos PED. Asimismo, los propios países desarrollados que experimentaron modificaciones en los flujos de inversiones consideraron de interés poder mantener algunas reglas "discrecionales" sobre la inversión extranjera.^{36/} En términos de los efectos prácticos de este acuerdo para los países latinoamericanos, ello depende de la intensidad e importancia que este tipo de medidas tiene en las legislaciones internas (por ejemplo, en el sector automotriz). Además, cabe destacar que en el futuro estas reglas limitarán los alcances de las legislaciones nacionales sobre la inversión extranjera directa.

2. Propiedad intelectual y comercio 37/

La innovación tecnológica es uno de los principales factores que explican el crecimiento económico. Aquellos países cuyas estructuras industriales están constituidas por sectores productivos intensivos en innovación tecnológica tienen interés en estimular la protección de la propiedad intelectual (PI),^{38/} de manera de garantizarles una adecuada "remuneración" que estimule las actividades de investigación y desarrollo tecnológico.

La legislación interna de un país no es suficiente por sí sola para garantizar la renta de las innovaciones tecnológicas y de las creaciones artísticas, ya que las legislaciones entre países están orientadas por distintos objetivos de desarrollo económico y tecnológico, por una parte, y

^{35/} Graham y Krugman (1990) listan las medidas que afectan las inversiones que procuraban ser eliminadas, entre las que cabe mencionar dada su importancia para los PED: restricciones cambiarias, límites en la participación accionaria de extranjeros y en transferencias, y obligaciones sobre transferencia de tecnología. La lista ilustrativa de TRIMS incluida en el acuerdo tiene un alcance más limitado.

^{36/} En particular, los países industrializados mantienen mecanismos de revisión de la inversión extranjera directa, cuyo efecto práctico puede transformarse en TRIMS encubiertos. Para un análisis del caso de los Estados Unidos y la política sobre inversión extranjera, ver Graham y Krugman (1989). En las negociaciones del ALCAN, el capítulo sobre inversiones cubrió en gran medida las preocupaciones de los Estados Unidos en esta materia, no es descartable que a partir de ese modelo se avance en una política que considere la suscripción de acuerdos bilaterales de inversiones.

^{37/} Los aspectos relativos a la propiedad intelectual y la Ronda Uruguay pueden ser consultados en Stern (1987), Bifani (1989), y VanGrasstek Communications (1990). Este Grupo de Negociaciones fue conocido como el Grupo TRIPS, por sus siglas en inglés (Trade Related Intellectual Property Rights Measures).

^{38/} Stern (1987) define el derecho de propiedad intelectual como una garantía del Estado otorgada a un privado, en un período limitado de tiempo, para prevenir el uso comercial de parte de personas no autorizadas de "nuevas" ideas. Ello faculta al poseedor del derecho de extraer rentas económicas de su creación.

por otra, la innovación tiene una protección estrictamente circunscrita al ámbito territorial del Estado que la concede. Esto tiene efectos sobre el comercio de bienes, en la medida que aquellos países que no aseguran una adecuada protección pueden apropiarse de una innovación e integrarla a su producción nacional, sin tener que incurrir en los elevados costos de investigación ni pagar regalías.

El GATT de 1947 no relacionaba las legislaciones internas sobre propiedad intelectual con las políticas comerciales. La Organización Mundial sobre Propiedad Intelectual (OMPI) ha sido el organismo encargado de la materia.^{39/} Durante la década de los ochenta los países industrializados, especialmente los EEUU, priorizaron en la agenda internacional el aumentar el estándar de protección de los derechos de propiedad intelectual y su relación con el comercio. Los objetivos que perseguían los EEUU eran, por una parte, modificar las legislaciones internas sobre propiedad intelectual, de manera de establecer un marco de competencia más "leal", y por otra, establecer mecanismos de sanciones que aseguraran el cumplimiento de estas nuevas disposiciones, tratando de revertir un proceso de "desprotección" iniciado en los años 60. Para ello utilizaron tres tipos de instrumentos complementarios:

- i) promovieron a nivel multilateral, específicamente en el GATT, un acuerdo sobre PI debido a que la OMPI no contaba con un mecanismo eficaz de solución de controversias y sanciones que asegurara el cumplimiento de los diversos convenios existentes; ello permite alcanzar un estándar mínimo internacional sobre la materia;
- ii) suscribieron acuerdos bilaterales de protección a la propiedad intelectual (con República de Corea, Canadá, México y Provincia China de Taiwán), que permitieron que las legislaciones de países específicos alcanzaran los estándares buscados; y
- iii) establecieron dentro de la legislación comercial de los EEUU, la posibilidad de adoptar sanciones unilaterales en contra de aquellos países que negaran "adecuados" niveles de protección a la propiedad intelectual.^{40/}

El primer instrumento quedó incorporado en la Declaración Ministerial de Punta del Este de 1986, que estableció la necesidad en cuanto a que las negociaciones clarificaran las disposiciones del GATT y elaboraran reglas apropiadas para el tratamiento de los derechos de propiedad intelectual y la regulación del comercio internacional de bienes falsificados. Los países en desarrollo tuvieron que aceptar --con gran resistencia-- el establecimiento de este grupo de negociaciones, a pesar que consideraban que la OMPI era el foro adecuado para resolver los

^{39/} Los acuerdos suscritos en el marco de la OMPI mantienen el derecho de los países a determinar el nivel y duración de la protección que quieren adoptar; ello explica que un número importante de países sean miembros de los mismos. Por otra parte, las reglas y normas aplicables al GATT no son necesariamente igualmente válidas en el caso de los derechos de PI; ver Dhanjee y Boisson de Chazourmes (1990).

^{40/} Para un análisis de las disposiciones de la Sección 301, en particular la disposición especial de la Sección 301 referida a la PI, ver Low (1993) y Destler (1992).

posibles problemas que existieran en esta área.^{41/} Subyacente, estaba el temor de este grupo de países sobre los posibles efectos que podría tener un acuerdo de esta naturaleza sobre sus políticas tecnológicas y el crecimiento económico.

La legislación sobre propiedad intelectual abarca principalmente dos grandes temas: i) propiedad industrial, relativa a los bienes masivos y que se refiere a la protección de las innovaciones, marcas comerciales y los diseños industriales; y, ii) derechos de autor (copyrights) y derechos conexos que están dirigidos a la protección de la producción literaria y artística y de los intérpretes. A partir del documento TRIPS, también se incluye a los programas de computación como objeto de la protección del derecho de autor.

El GATT no se quedó exclusivamente en la regulación de esta clásica dicotomía: más de la mitad del anexo sobre TRIPS se refiere a la observancia de los derechos de propiedad intelectual, que obliga a los países a establecer mecanismos eficaces para la adecuada protección de los derechos conferidos.

El "Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio" es el más completo tratado internacional de carácter multilateral que se haya negociado hasta ahora sobre la materia. Asimismo, es el Acuerdo de la Ronda Uruguay mejor tratado en términos de la cobertura y las disposiciones normativas que lo conforman. El Acuerdo recoge las diversas disposiciones sobre PI negociadas multilateralmente, especialmente, el Convenio de Berna sobre protección de obras literarias y artísticas; el Convenio de París sobre protección de la propiedad industrial; el tratado de Washington sobre Circuitos Integrados, y la Convención de Roma sobre protección de Artistas, Intérpretes o Ejecutantes, de los productores de fonogramas y los Organismos de Radiodifusión, haciendo obligatoria su observancia.

El Acuerdo parte del principio de no discriminación consagrado en la cláusula de nación más favorecida y el trato nacional. Asimismo, se establecen los procedimientos y recursos que deberán contener las legislaciones internas para hacer respetar eficazmente las obligaciones derivadas del acuerdo. Las controversias que surjan de la aplicación práctica del convenio estarán sujetas a las disposiciones generales que contempla la OMC.

En cuanto a la cobertura del Acuerdo, cabe indicar que se refiere a los derechos de propiedad intelectual de autores, de los artistas, intérpretes y ejecutantes, de los productores de fonogramas y de los Organismos de Radiodifusión, de las marcas de fábricas y de comercio; y a las indicaciones geográficas, los dibujos y modelos industriales, las patentes de invención, los esquemas de trazado (topografías) de circuitos integrados, y la información no divulgada; ver GATT (1993) y SELA (1994). Para cada uno de estos aspectos se establecen normas substantivas

^{41/} A pesar de ello, su participación en estas negociaciones fue muy activa. En mayo de 1990, un grupo de PED --en el que figuraban inicialmente Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Perú y Uruguay--, presentó al Grupo de Negociaciones de TRIPS un documento que contenía diversos planteamientos en materia de PI. Entre las ideas que figuraban en el documento, cabe mencionar las relativas a salvaguardias para prevenir prácticas comerciales que restringían el comercio, y a disposiciones acerca de represalias unilaterales.

mínimas, entre las que cabe mencionar la materia que ha de protegerse, el alcance de los derechos y la duración de la protección.

En materia de derechos de autor --que quedan protegidos por 50 años--^{42/} el acuerdo asimila los programas computacionales a las disposiciones contenidas en el Convenio de Berna. Por otra parte, se entrega una protección especial a los fonogramas y bases de datos con el propósito de prevenir el menoscabo que puede resultar de las copias. Asimismo, existen disposiciones para prevenir la difusión de copias no autorizadas de los titulares de derechos de autor y conexos.

En materia de patentes, las disposiciones del Acuerdo consagran las obligaciones contenidas en el Convenio de París y otorgan 20 años de protección desde la fecha de presentación de la respectiva solicitud.^{43/}

En materia de marcas comerciales no hubo grandes modificaciones respecto de los acuerdos existentes; incluso, si se analiza el texto de TRIPS a la luz del ALCAN se concluye que este último va más allá al incorporar marcas tridimensionales --rasgos y diseños propios de una marca-- y exigir la obligación de uso para mantener el derecho.

En relación con las ventajas e implicancias que tiene para los países latinoamericanos este acuerdo cabe destacar los siguientes aspectos:

i) la incorporación formal de esta nueva dimensión del comercio al sistema multilateral de comercio evita las represalias unilaterales por supuestos "incumplimientos" de los acuerdos internacionales en materia de PI. Los reclamos originados en eventuales transgresiones a las disposiciones del texto de TRIPS, deben ser canalizados a través de las instancias establecidas en el texto y las represalias para corregir supuestos incumplimientos estarán sometidas a las formalidades del sistema de solución de controversias;

ii) ligado a lo anterior, al contar con este acuerdo, las condiciones para el acceso a determinados beneficios en función del cumplimiento o no de ciertos estándares pierden fundamento. En particular, la condición impuesta a los países en desarrollo por algunos países desarrollados para acceder al Sistema Generalizado de Preferencias, vinculada a los regímenes de PI, pierde sustento;

^{42/} En aquellos países en que la protección es conferida durante la vida del autor, ésta se extiende durante los 50 años siguientes a su muerte. En el caso que un país no mantenga este criterio, normalmente se protege el derecho de autor durante los 50 años siguientes a la primera impresión pública de la obra.

^{43/} Sin embargo, no se establecieron disposiciones sobre retroactividad, en ciertos sectores tecnológicos, como medicamentos y agroquímicos, en los términos que proponían los Estados Unidos.

iii) el acuerdo sobre PI obligará a la mayor parte de los países latinoamericanos a modificar sus legislaciones internas. Los efectos de ello sobre las políticas de investigación y desarrollo tecnológicos y sobre el crecimiento económico son difíciles de predecir. Rapp y Rozek (1990) presentan una visión optimista de los efectos de este acuerdo (que más que compensaría los eventuales costos) en los PED. Mencionan dos aspectos que explicarían las ventajas para este grupo de países de contar con un acuerdo multilateral sobre propiedad intelectual: -modernización productiva que vendría vinculada a los mayores flujos de inversión extranjera y flujos de transferencia tecnológica; y -estímulo de las actividades de innovación en los PED, lo que contribuiría a un mayor crecimiento económico. Sin embargo, si éstas son efectivamente las principales ganancias para los PED, éstos habrían adoptado los más estrictos niveles de protección posibles en el marco de OMPI, para superar su condición de subdesarrollo. Dhanjee y Boisson de Chazournes (1990) entregan ejemplos de países industrializados que adoptaron reglas estrictas en materia de PI sólo recientemente, una vez alcanzada una amplia capacidad de innovación y desarrollo tecnológico (entre ellos República Federal de Alemania, 1968; Japón, 1987);

iv) en aquellos países que han adoptado legislaciones más estrictas en materia de patentes farmacéuticas, se ha observado una tendencia de la industria a reestructurar sus líneas productivas con la adquisición de licencias extranjeras, sin mayores efectos negativos para este sector.

Es difícil extraer conclusiones para el conjunto de la región. Sin embargo, una vez que un país ha adoptado una legislación más estricta en materia de PI, le conviene que el resto adquiera iguales niveles de compromisos para garantizar una competencia internacional más equitativa.^{44/} Asimismo, la mayoría de los países deberán hacer cambios importantes en sus respectivas legislaciones.

En definitiva, independientemente de las opiniones acerca de los efectos prácticos de este Grupo de Negociaciones, es indudable que el texto de TRIPS es el más importante y universal acuerdo sobre la propiedad intelectual jamás suscrito y tendrá en el próximo siglo una influencia equivalente a aquella que tuvo el Convenio de París de 1833.

^{44/} De acuerdo con Awuku (1994), esta es una dimensión que podría favorecer a los países en desarrollo debido a la dotación de recursos naturales que poseen. En efecto, por medio de este acuerdo podrían ser patentadas ciertas semillas para su explotación científica. Sin embargo, también podría ser un área en que --debido a la capacidad y ventajas que poseen las multinacionales-- existan pérdidas potenciales. En opinión de Hoekman (1994), este es un tema que no estaba dentro de las áreas de ganancias para los países en desarrollo.

3. El comercio de servicios ^{45/}

El GATT es un acuerdo sobre el comercio de bienes y por lo tanto sus disposiciones no son aplicables al comercio de servicios.^{46/} La principal meta en las negociaciones era redactar un Acuerdo Marco sobre el Comercio de Servicios, basado en los principios de no discriminación y reciprocidad, que definiera disciplinas aplicables a las transacciones internacionales de servicios y que tuviera una cobertura universal. Además, junto con la entrada en vigencia de los resultados de las negociaciones, se buscaba incorporar compromisos de apertura de las distintas actividades de servicios por parte de un grupo significativo de países.

Existen diferencias en el comercio de bienes y en el de servicios que explican la necesidad de contar con un acuerdo específico para estos últimos. El comercio de servicios, puede generar movimientos de factores productivos, capital y trabajo. Por ejemplo, para poder realizar determinadas transacciones, el proveedor requiere desplazarse con maquinarias y equipos, y mano de obra; este aspecto del comercio de servicios amplifica el ámbito de acción del tema ya que involucra leyes de inmigración, revalidación de títulos y legislación laboral, entre otros.

La mayor parte de las restricciones que existen en los países no están ubicadas en la frontera (medidas arancelarias y no arancelarias), sino que están constituidas por las legislaciones nacionales que son diferentes entre países, lo que dificulta el proceso de negociaciones y la apertura de las transacciones internacionales de servicios.

Al intervenir en el ámbito de las regulaciones, existen dos dificultades evidentes. Primero, éstas son materias internas de cada país, que se estructuran en función de determinados objetivos, no sólo comerciales, sino que de toda índole (económicos, estratégicos, etc), lo que hace más delicado su tratamiento;^{47/} y segundo, no existen en el campo de las regulaciones, opciones

^{45/} El tema de servicios en el comercio mundial y la Ronda Uruguay es analizado en Marconini (1990), UNCTAD (1991), Gibbs y Mashayekhi (1989), Snape (1990), Hindley (1990) y Nicolaidis (1989). Un análisis del surgimiento del comercio de servicios en la agenda internacional y el desarrollo de las negociaciones internacionales en sus distintas etapas puede ser consultado en Drake y Nicolaidis (1992).

^{46/} Al avanzar en las negociaciones multilaterales, las que fueron sufriendo diversas demoras, Australia y Nueva Zelandia, en el marco de su acuerdo de libre comercio bilateral (ANZCERTA), negociaron un Protocolo de Servicios que entró a regir en 1989. Asimismo, en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá se negociaron disciplinas generales en materia de servicios que consagraron un "stand still". En 1992, finalizaron las negociaciones del NAFTA, que incorporaron algunos de los elementos del acuerdo de servicios que se negociaba en el GATT. Asimismo, si bien el Tratado de Roma por el que se creó la Comunidad Económica Europea consideraba entre sus objetivos la libertad de "movimiento" de los servicios, sólo una vez fijados los objetivos de la Europa 1992, comenzaron los trabajos de la Comisión para establecer un marco regulatorio para estas transacciones; ver, Drake y Nicolaidis (1992).

^{47/} Para un análisis del carácter estratégico de determinados sectores de servicios; ver, Gibbs y Hayashi (1991).

técnicas únicas, y en consecuencia, es difícil alcanzar acuerdos acerca del carácter de determinados marcos regulatorios (proteccionista o liberal).^{48/}

La producción de servicios es intensiva en tecnología, infraestructura y en capital físico y humano, lo que favorece a los países desarrollados que cuentan con una mayor abundancia relativa de estos factores. Esto no quiere decir que los países en desarrollo no puedan adquirir ventajas comparativas en el comercio de ciertos servicios, en particular en servicios profesionales y turismo, ya que en este último caso la dotación de factores naturales es un elemento importante.

a) El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS)

El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) parte del principio de no discriminación que es la base del sistema multilateral del comercio. Este principio queda consagrado a través de:

i) Cláusula de Nación Más Favorecida (NMF): que asegura la no discriminación en el tratamiento a que tienen derecho los distintos países miembros del acuerdo; y

ii) Trato Nacional: los países se comprometen a otorgar un tratamiento similar, independientemente de la nacionalidad, a los servicios y a los proveedores de servicios similares que hayan comprometido en las negociaciones. Es decir, la idea fundamental es que los proveedores de servicios y los servicios que ellos presten estarán sujetos a las mismas reglas, exigencias y regulaciones que los proveedores de servicios de los propios países.

En cuanto a la cobertura sectorial, podemos mencionar que en principio están cubiertos por las disposiciones del acuerdo todas las actividades que pueden ser clasificadas como de servicios, excepto las que se encuentran específicamente excluidas, como son los derechos de tráfico aéreo.

En síntesis, se encuentran cubiertas por el acuerdo las siguientes actividades: servicios profesionales en general (arquitectura, ingeniería, administración, economía, auditoría y contabilidad, etc); servicios de computación; servicios de turismo; servicios de distribución al por mayor y menor; servicios audiovisuales; servicios de telecomunicaciones (básicos y de valor

^{48/} Por ejemplo, un caso evidente del problema se presenta en el sector de servicios financieros. Este sector es, por una parte, una de las más importantes actividades de servicios en términos de negocios, en las economías de mercado. Sin embargo, su comportamiento afecta a una cantidad mayor de actividades más allá de las puramente financieras. En consecuencia, se observan distintos criterios para su regulación, no vinculados necesariamente con niveles de desarrollo. Es así como la legislación estadounidense define en forma restrictiva cuáles son los ámbitos en que la banca puede incursionar directamente en el resto de las actividades económicas. En cambio, la legislación alemana permite que los bancos provean un número mayor de servicios financieros. En este contexto, se podría interpretar, y de hecho fue así en las negociaciones de la Ronda Uruguay y del NAFTA, que la legislación estadounidense restringe el comercio de servicios porque no permite la utilización de todas las economías de escala que tiene este negocio. Para una discusión más general sobre este punto, ver Nicolaidis (1989).

agregado);^{49/} servicios financieros (banca, seguros y valores); servicios de transporte marítimo; transporte terrestre; servicios de publicidad; etc.

El acuerdo contiene además diversas disposiciones orientadas a asegurar que el comercio de servicios se regule en forma transparente y clara.

Para ello se definen los llamados "modos de prestación de servicios"; se distinguen cuatro:

i) comercio transfronterizo: cuando el servicio se presta sin que exista movimiento de factores (capital y trabajo). Por ejemplo, una asesoría transmitida por computador de un país a otro y cuya forma de pago se haya previamente acordado;

ii) consumo en el extranjero: puede ser a través del traslado del consumidor al país de origen del servicio; éste es el caso del turismo, de un tratamiento médico fuera del país de residencia, etc.;

iii) presencia comercial (personas jurídicas): el establecimiento de una empresa de servicios en el territorio de un país miembro del Acuerdo. Los ejemplos más evidentes en este caso son los servicios financieros en que se exige el establecimiento del operador para vender servicios bancarios, de valores y seguros; y

iv) movimiento temporal de proveedores (personas físicas): la prestación de servicios requiere --en muchos casos-- del traslado de profesionales. Por ejemplo, un ingeniero experto en computación que ha desarrollado un software, se traslada al país donde se encuentra su cliente para la instalación y verificación del funcionamiento del programa.

Los modos de prestación recogen las especificidades anotadas del comercio de servicios e indican que éste puede realizarse por diversas formas o maneras, dependiendo del tipo de servicios. Como se puede apreciar en diversos casos, para una misma actividad de servicios, se pueden dar las cuatro formas de suministros en forma simultánea.

El acuerdo define reglas mínimas de funcionamiento que aseguren el desarrollo de este comercio. Es decir, busca evitar la proliferación de medidas que anulen, menoscaben o restrinjan el comercio de servicios. Es por ello que el articulado se refiere a prácticas comerciales monopólicas, regulaciones, salvaguardias, pagos y transferencias, etc.

Junto con la suscripción y posterior entrada en vigor del acuerdo, los países están obligados a señalar cuáles sectores estarán regulados por las disposiciones del mismo. Para ello, los países acordaron los mecanismos de negociación pertinentes que consisten en que se intercambian listas de ofertas y de peticiones.

^{49/} Las telecomunicaciones básicas corresponden a los servicios de telefonía local e internacional, los servicios de valor agregado incluye el intercambio electrónico de data e información.

Al igual que en los bienes, se determinó cuales eran los tipos de barreras que afectaban el comercio de servicios. En el caso de los bienes, son aranceles y medidas no arancelarias; en el caso de los servicios toman otro tipo de formas. En consecuencia, el GATS definió (Art. XVI) un listado exhaustivo de medidas que se consideraron barreras a la entrada (acceso a mercado). Por ejemplo, en el sector de telecomunicaciones, en muchos países existen proveedores exclusivos (monopolios establecidos por ley) que restringen el acceso a nuevos proveedores. Asimismo, hay limitaciones a la participación del capital extranjero en la actividad. Por ejemplo, éste no puede superar el 49% del capital social de la empresa, o simplemente, no puede participar en esa actividad. Una vez superado el problema de la identificación de las medidas, siguió una larga discusión de cómo debían hacerse las listas de concesiones en un lenguaje común que pudiera ser interpretado en forma similar por todos los participantes.

Al igual que en el caso de los bienes, se pide a los países que una vez que los proveedores de servicios cruzan esta barrera no se discrimine entre proveedores nacionales y extranjeros: otorgamiento de trato nacional. Sin embargo, a diferencia de los bienes, el trato nacional no es automático y debe negociarse. Se definió un tercer nivel de compromisos (adicionales) que cubría aquellas medidas que, si bien no constituyen restricciones al acceso a mercado o violaciones al trato nacional, pueden afectar el comercio de servicios.

b) Evaluación crítica del GATS

El GATS es probablemente el acuerdo más débil alcanzado en la Ronda Uruguay. Ello se explica por diversas razones:

- i) fue la primera negociación multilateral de esta naturaleza, lo que de por sí constituye una gran dificultad ya que no existía experiencia de negociación previa. Esto es especialmente relevante cuando se quieren evaluar los resultados de la negociación;
- ii) como se mencionó anteriormente, a diferencia del comercio de bienes en que las barreras al comercio se encuentran más o menos identificadas, en el comercio de servicios las barreras son de diversa naturaleza y afectan materias que no dicen relación directa con el comercio de bienes o servicios;
- iii) una de las flaquezas más importantes del acuerdo radica en la condicionalidad de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.^{50/} En efecto, expresamente se autorizó la posibilidad de adoptar excepciones a la aplicación de esta cláusula, más allá de las justificaciones usuales en este tipo de acuerdos (seguridad nacional, protección del consumidor, acuerdos de libre comercio y uniones aduaneras). Ello, abre espacio para

^{50/} Los países latinoamericanos sostuvieron la importancia de contar con una cláusula de nación más favorecida automática e incondicional; ver CEPAL (1991). Una discusión detallada de las dificultades para aplicar los principios generales contenidos en los acuerdos comerciales en el caso de los servicios puede ser consultada en, Nicolaidis (1989) y Drake y Nicolaidis (1992).

"legalizar" el unilateralismo, toda vez que un país puede graduar su nivel de concesiones en función de las concesiones individuales de otros;

iv) el caso más extremo lo constituye el sector de servicios financieros. En el segundo anexo del sector, introducido por voluntad de los EEUU al finalizar las negociaciones, se deja abierta la posibilidad para que una vez entrado en vigor el acuerdo, --y aun cuando las negociaciones hayan concluido-- se podrán enumerar las excepciones a la cláusula de NMF. Además, se podrán "mejorar, modificar o retirar la totalidad o parte de los compromisos específicos en materia de servicios financieros...". La "Decisión relativa a los servicios financieros" agrega que tal retiro podrá realizarse "sin compensación";

v) una debilidad adicional que tiene este acuerdo es el hecho que el trato nacional no es un derecho automático, y debe ser negociado caso a caso. En el caso del comercio de bienes, el trato nacional es una ventaja que se otorga en forma automática e incondicional, una vez que la mercancía ingresa al territorio nacional. Ello no tiene sentido en el ámbito de servicios ya que un país podría dar acceso a su mercado, pero al no asumir compromisos en materia de trato nacional, la concesión queda automáticamente anulada;^{51/}

vi) en términos de normas y disciplinas de carácter general, el acuerdo contiene diversas deficiencias. Las más importantes radican en los siguientes seis puntos: a) integración económica: este artículo es débil en términos de los requisitos que se deben cumplir para formar un acuerdo bilateral (o plurilateral) de servicios entre miembros del GATS;^{52/} b) en materia de monopolios y proveedores exclusivos y prácticas comerciales, las disciplinas son muy generales y se limitan, por una parte, a reconocer la existencia de este fenómeno y, por otra, a estimular la resolución de posibles dificultades a través de consultas. Al no existir un marco específico en esta área, el avance en reglas comunes dependerá de las controversias que se originen;^{53/} c) en materia de salvaguardias, no fue posible alcanzar un acuerdo, por lo que las negociaciones proseguirán. Además, no queda claro en qué consistirían las medidas de salvaguardias en este sector; d) no existen disciplinas en materia de compras de gobierno, ya que éstas son cubiertas por el Acuerdo de Compras Gubernamentales; ello es una fuente importante de discriminación; e) no existen disciplinas en materia de subsidios; ello puede originar un número significativo de dificultades, más aún en el contexto que un país afectado desee imponer medidas correctivas; y, f) los negociadores no tuvieron en cuenta que en el ámbito tributario existía

^{51/} Hoekman (1994) señala que esto fue una exigencia de los propios países en desarrollo. Para un resumen de los criterios expuestos por los países latinoamericanos sobre servicios; ver, CEPAL (1991).

^{52/} Ver, Hoekman (1994).

^{53/} El acuerdo exige que los países se aseguren de no menoscabar concesiones mutuamente acordadas por prácticas de este tipo, pero ello depende del tipo de legislación interna que se disponga. La importancia de estos temas en el área de servicios puede ser consultada en Gibbs y Hayashi (1991).

un amplio espectro de materias que no habían sido visualizadas.^{54/} Ello concentró su atención, junto a las negociaciones de compromisos iniciales, durante la última parte de la Ronda Uruguay. Una vez más la urgencia por alcanzar un acuerdo general impidió alcanzar disciplinas apropiadas en este campo.

Todo ello explica que junto con el término de las negociaciones de la Ronda Uruguay se haya creado una serie de Grupos de Trabajo que van a resolver temas pendientes tales como transporte marítimo, telecomunicaciones y servicios profesionales.

¿Qué explica que el acuerdo de servicios presente este importante número de problemas?.

En primer lugar, el enfoque metodológico para enfrentar las negociaciones no fue el apropiado. Se trató de asimilar las reglas del comercio de bienes con las del comercio de servicios.

En segundo término, no se quiso --por falta de voluntad política-- abordar el comercio de servicios en todas sus dimensiones. Así, por ejemplo, al reconocer que una de las principales formas de proveer servicios es a través de una presencia comercial, se debió acordar disciplinas específicas para la inversión. Ello habría sido políticamente difícil por los aspectos de soberanía nacional que conlleva. Sin embargo, la solución acordada (aceptar compromisos en materia de presencia comercial) no resuelve el problema de soberanía e introduce una dimensión fundamental del comercio de servicios en forma incompleta.^{55/}

Asimismo, la adopción de anexos sectoriales no se justificaba: ello sólo reflejaba el interés de determinados países en ciertas actividades de servicios. Por ejemplo, las telecomunicaciones para los EEUU eran un tema central, por lo que por medio del Anexo de telecomunicaciones buscaba incorporar todos aquellos aspectos que restringen el comercio en este sector. Asimismo, el interés de la Unión Europea por tener un anexo sobre el comercio de servicios audiovisuales era mantener y aplicar determinadas restricciones en ese sector y no en otros. El interés de los nórdicos, japoneses y europeos por tener un anexo sobre transporte marítimo era para abarcar en él todas aquellas disposiciones específicas a ese sector. Por último, el interés demostrado por los principales países para contar con un anexo financiero, respondía a la preocupación de los ministerios de Hacienda y los Bancos Centrales por separar las reglas aplicables a este sector, de manera de mantenerlas bajo su control y criterio común.

^{54/} En el Proyecto de Acta Final que se llevó a Bruselas este aspecto estaba apenas incorporado como una posible excepción. Posteriormente, en la Propuesta Dunkel se incorporó más formalmente en un párrafo específico. En el Acta Final suscrita en Marrakech se agregó una extensa nota de pie de página, que tiende a precisar el alcance de la excepción.

^{55/} El NAFTA separa el tema de servicios y de inversión propiamente tales, pero los vincula al reconocer que la presencia comercial es un modo de prestación, y a través de los anexos al tratado que contienen las excepciones a las disciplinas generales de ambos capítulos. Asimismo, el Protocolo de Servicios que regula el comercio entre Australia y Nueva Zelandia, reconoce la importancia de la presencia comercial, pero la trata en forma separada.

A nuestro juicio, en las negociaciones multilaterales se habrían justificado acuerdos individuales por sectores (financiero, telecomunicaciones, transporte marítimo, aéreo, terrestre, turismo, profesionales, etc.), de forma tal que haya mayor precisión en la evaluación de concesiones, y acordar iguales niveles de compromisos. La debilidad de los resultados en el campo de los servicios, radica en las significativas diferencias de apertura que existen en los distintos países. Ello implicó que aquellos con mayores niveles de apertura en determinados sectores procuraran mayores (o equivalentes) compromisos en esos sectores. En cambio, si un sector presentaba menor grado de apertura, el interés era dejarlo fuera del alcance del acuerdo (derechos de tráfico aéreo) o bien que se rigiera por las reglas generales, pero que éstas fueran más débiles.^{56/}

c) Los servicios y América Latina

El hecho de que para un grupo importante de servicios los países desarrollados tengan ventajas comparativas, no puede llevar a la conclusión que los países en desarrollo deban "proteger" estos sectores de manera de llevar a cabo una política de sustitución de importaciones en servicios, o que el sector servicios no abre oportunidades nuevas para los países en desarrollo, especialmente para el comercio Sur-Sur.^{57/} En efecto, un número importante de servicios corresponde a insumos para la producción de bienes, la protección de estos sectores podría acarrear un aumento de costos de producción y reducción de la protección efectiva de los bienes. Asimismo, los países que no cuentan con un sector de servicios altamente eficiente y competitivo pueden verse desplazados del comercio de bienes o limitar sus exportaciones a materias primas.

Si se analizan las estadísticas sobre comercio de servicios (UNCTAD, 1994), podemos concluir que de los principales 40 países exportadores en 1990, EEUU, Francia y Japón representaban un 30% del valor total mundial del comercio de servicios. Asimismo, 9 países en desarrollo figuran como exportadores de servicios, aunque representan en conjunto sólo 6.6% del valor total de las exportaciones de servicios.^{58/}

Si se analiza la situación del conjunto de países en desarrollo, se concluye que su participación en el comercio de servicios aumentó desde un 9% en 1970 a un 13% en 1990. Sin embargo, del análisis a nivel de regiones podemos concluir que el principal aumento lo explican los PED del Asia, desde un 2,4% a un 7%. En cambio, América Latina sufrió una caída en su participación desde un 5% a un 3.6%.

^{56/} En una negociación bilateral o con un número más reducido de países, el enfoque debe ser el inverso: el acuerdo debe abarcar a todos los sectores por igual (no se debe compartimentalizar). Cabe indicar que este es el enfoque seguido en el Protocolo suscrito entre Australia y Nueva Zelanda. En cambio, no es el enfoque adoptado por el NAFTA; en este caso se siguió el enfoque de separación, pero ello tenía como propósito reconocer los intereses específicos de uno de los socios.

^{57/} Una visión desde el Sur sobre este tema puede analizarse en Awuku (1994).

^{58/} En este último grupo de países se incluyen Brasil, Tailandia, República Popular de China, Egipto, Israel, Malasia, India, Filipinas y México.

Por ello, en el mediano plazo es difícil prever efectos en uno u otro sentido en el comercio de servicios de América Latina como consecuencia de la suscripción del Acuerdo General de Servicios (GATS); éstos surgirán en la medida que se superen los problemas que subsisten y del desarrollo de políticas económicas orientadas al sector de servicios. ¿Cuáles son, a pesar de los problemas anotados, las principales ventajas para América Latina de contar con este Acuerdo?

En primer lugar, esta es una dimensión del comercio mundial que debía ser tratada e incorporada en el sistema multilateral de comercio. Para América Latina, una región con poca capacidad de influencia en las negociaciones comerciales multilaterales, es conveniente contar con un marco jurídico que le permite entenderse con sus principales socios comerciales frente a cualquier conflicto con ellos.

En segundo término, el propio GATT fue perfeccionándose a través de los años siendo en las décadas del 50 y 60 un importante foro de apertura del comercio. Al contar con este instrumento, se podrán ir mejorando los aspectos débiles y abrir mayores oportunidades comerciales tanto en bienes como en servicios.

Y por último, al contar con un marco jurídico multilateral, existe un punto de referencia para las negociaciones comerciales intrarregionales, y por lo tanto facilita enormemente la discusión en este campo. El desarrollo del comercio de servicios dentro de la región debe ser uno de los temas de la agenda comercial latinoamericana, de manera de crear determinadas ventajas respecto del resto del mundo; al contar con estas reglas mínimas se podrá avanzar en forma más rápida.^{59/}

América Latina tuvo una activa participación en las negociaciones de servicios. En efecto, el 26 de Febrero de 1990, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay, presentaron una propuesta ante el Grupo de Negociaciones sobre Servicios, en la que se planteaba una estructura para el Acuerdo Marco sobre Comercio de Servicios. En ella se recogía una serie de inquietudes que los países latinoamericanos consideraban que debían integrarse al GATS. Aun cuando no todos los planteamientos hechos por América Latina fueron acogidos, si se mantuvo el compromiso de reciprocidad relativa, y menores niveles de compromisos.

^{59/} La ALADI ya está elaborando una propuesta para el comercio de servicios dentro de este esquema regional.

VI. TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO

Los países en desarrollo y América Latina en particular, han defendido su derecho a contar con un tratamiento especial y diferenciado, en atención a que su condición económica les impediría asumir un nivel de compromiso similar al que mantienen los países desarrollados.^{60/}

En esta sección no se abordará este tema desde una perspectiva teórica --desde la que se puede coincidir con diversos planteamientos--, sino que más bien interesa abordar la cuestión desde el punto de vista de los resultados prácticos de las proposiciones de trato especial y diferenciado y de los resultados de la Ronda Uruguay.

Los PED han considerado tradicionalmente que el tratamiento especial y diferenciado a que tienen derecho debe materializarse en tres instrumentos: i) excepciones a las reglas y disciplinas generales contempladas en los tratados internacionales; ii) no reciprocidad en las concesiones otorgadas en las negociaciones comerciales multilaterales; y iii) acceso preferencial de sus exportaciones a los mercados de los países industrializados.

La Carta de La Habana contenía diversas disposiciones que se referían a los PED; sin embargo, al no ser aprobada y parcialmente sustituida por el GATT, la mayor parte de los PED se abstuvo de participar en el sistema multilateral de comercio.

Posteriormente, en la medida que un número mayor de PED se fue incorporando al GATT, defendieron la necesidad de contar con un tratamiento especial y diferenciado por parte de los PD en las distintas rondas de negociaciones. Finalmente, en la década del 60 se incorporó la Parte IV del GATT que contempla diversas declaraciones generales --y muy pocas obligaciones-- relativas a Comercio y Desarrollo.^{61/} Posteriormente, se estableció en 1971 a través de un "waiver" el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que daba acceso preferencial a las exportaciones de los PED con destino a los países del Norte.

Como resultado de la Ronda Tokio, los PED obtuvieron la denominada "Cláusula de Habilitación" que autorizaba las negociaciones arancelarias (no cubre medidas no arancelarias) entre países en desarrollo, estableciendo menores exigencias para los PED al suscribir acuerdos comerciales preferenciales entre ellos (excepción al Artículo XXIV).

Existen diversas consideraciones que hacen dudar acerca de los beneficios que ha reportado el trato especial y diferenciado para los PED. En primer lugar, el acceso al SGP es una decisión unilateral del país que lo otorga. Además, se han establecido diversas condicionantes, tales como protección a los derechos laborales, y a los derechos de propiedad intelectual, que no

^{60/} Durante las negociaciones para crear la Organización Internacional de Comercio, en La Habana en 1947, los PED hicieron una serie de proposiciones con el objetivo de que se incorporaran disposiciones especiales para ellos.

^{61/} Junto con el Artículo XVIII, son las únicas referencias a los PED que existen en el GATT de 1947.

están vinculadas al trato especial y diferenciado, como requisitos para acceder al SGP. En segundo término, a través de este sistema los países desarrollados establecen discriminaciones en el trato dispensado a distintos PED, lo que se traduce en que las condiciones de acceso para algunos productos son diferentes, esto constituye un perjuicio económico al que recibe el peor tratamiento. En tercer lugar, a través del SGP se establece una política comercial selectiva en la que no existe certidumbre respecto de las condiciones de acceso. Productos de especial interés, como son los agrícolas y textiles y confecciones, o bien están excluidos del SGP, o las condiciones de acceso son muy restringidas.

Al margen de las consideraciones anteriores, existen dudas acerca de los beneficios concretos que el sistema ha significado a los PED. En particular, cabe indicar que las reglas de origen para acceder al SGP son normalmente más exigentes que las reglas generales (NMF); ello explica el interés de los PD por limitar el alcance del Acuerdo sobre Normas de Origen discutido anteriormente.

En Whalley (1990) se presentan algunas conclusiones de los pocos estudios cuantitativos que existen respecto de los resultados del SGP.^{62/} De estos estudios es importante señalar que aun cuando muestran que los beneficios para el conjunto de los PED son más bien modestos, para algunos países el SGP es un instrumento de importancia. En cuanto al desarrollo de exportaciones de manufacturas, este instrumento ha tenido un alcance más bien limitado.^{63/}

Los resultados de la Ronda Uruguay implican un cambio en el sentido que se le da al concepto de trato especial y diferenciado. En efecto, se hace una diferencia entre países en desarrollo y países menos adelantados. Los últimos, corresponden a los PED que las Naciones Unidas reconozcan como tales y cuyo ingreso per cápita anual es menos de US\$ 1.000; para este grupo de países el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los resultados de la Ronda Uruguay es menos estricto. En cambio, para el resto de los PED rige normalmente un período de gracia, al cabo del cual deben asumir los compromisos contemplados en los acuerdos.^{64/}

^{62/} En CEPAL (1994) se entregan algunos antecedentes relativos a la utilización del SGP por parte de los PED y América Latina, en particular. Opiniones similares a las expresadas en Whalley, se encuentran en Greenaway (1993).

^{63/} Un estudio realizado en 1987, demuestra que un 50% de los beneficios del SGP estaban concentrados en sólo 4 países: Hong Kong, Corea, Provincia China de Taiwán y Brasil, ver Whalley (1990).

^{64/} Una visión crítica respecto de los logros en materia de trato especial y diferenciado obtenidos en la Ronda Uruguay, se puede consultar en Tussie (1993).

En cuanto a las negociaciones de acceso a mercado, los PED mantuvieron la posibilidad de asumir menores niveles de compromisos al establecer consolidaciones por encima de los aranceles aplicados, o negociar rebajas respecto de los niveles anteriores; es decir, no existe una reciprocidad directa en estas negociaciones.

En servicios, el trato especial y diferenciado fue menos operativo y se concretó en las negociaciones de acceso, al tener los PED la facultad de asumir menores compromisos. Sin

embargo, las preocupaciones de los PED en el área de servicios (acceso a redes de información, prácticas comerciales restrictivas, etc.), no tuvieron una consideración específica y completa.

VII. LA AGENDA MULTILATERAL POST RONDA URUGUAY 65/

Antes del término de las negociaciones de la Ronda Uruguay --y a pesar de su incierto resultado-- surgieron propuestas para elaborar la "Nueva Agenda Comercial" (NAC).66/ En ella se incluyen temas de naturaleza diversa que surgen de la "globalización" de las relaciones económicas internacionales.

1. Políticas de competencia y comercio internacional

Una de las materias que ocupa un lugar de privilegio dentro de la NAC se refiere a las políticas de competencia (competition policies) y su relación con el comercio.67/ Algunos gobiernos argumentan que la falta de políticas antimonopolios en algunos países afecta el comercio de bienes y servicios. En efecto, EEUU considera que los sistemas de distribución y las estrategias de integración productiva existentes en Japón constituyen barreras al comercio de bienes y servicios. Asimismo, en algunos países existen monopolios de distribución de licores y tabaco. Además, las prácticas comerciales de empresas privadas de carácter monopólico (por ejemplo, en el sector de telecomunicaciones) pueden restringir el comercio.

Por ello, se propone establecer un estándar mínimo de regulaciones comunes que favorezcan la competencia; ello permitiría asegurar que una vez removidas las barreras comerciales, las legislaciones internas sean consistentes con las políticas en esa área.

La inclusión de este tema en la agenda comercial genera diversas interrogantes: normalmente los ejemplos que ilustran la necesidad de incorporar este tipo de materias se refieren a restricciones de acceso al mercado. Sin embargo, persisten diversas interrogantes: ¿qué ocurre cuando una empresa, a través de una política agresiva de penetración, adquiere una posición dominante?; ¿cómo se interpretaría la aplicación estricta de la legislación interna?; ¿ésta sería considerada una barrera encubierta al comercio?.

Por otra parte, las actuales disposiciones del Acuerdo General son aplicables a las prácticas comerciales restrictivas a través de diversas disposiciones. Entre ellas, cabe mencionar las relativas a trato nacional, sobre restricciones cuantitativas y empresas comerciales del Estado.

65/ Al término de las negociaciones de la Ronda Uruguay, los Estados Unidos y la Unión Europea quisieron agregar dentro de la Agenda pendiente la relación entre comercio y estándares laborales. Aun cuando, por lo inoportuno de la proposición, no se alcanzaron los objetivos de los principales socios comerciales, es evidente que esta materia será nuevamente abordada en el contexto de la nueva Organización Mundial del Comercio, toda vez que los objetivos declarados son alcanzar reglas que permitan adoptar sanciones comerciales, dado que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no cuenta con mecanismos compulsorios.

66/ Ver Feketekuty (1992).

67/ La importancia de esta dimensión ha sido reconocida desde hace varios años. En efecto, la Carta de La Habana contenía en su Capítulo V, disposiciones relativas a prácticas comerciales restrictivas.

Asimismo, aquellas medidas que no están cubiertas por el GATT pero que significan un menoscabo o anulación de una concesión, pueden ser analizadas por el sistema de solución de controversias.

Hoekman y Mavroidis (1994), argumentan que la armonización de políticas de competencia corresponde a un estado muy avanzado de integración (caso UE), o bien es posible en acuerdos comerciales bilaterales ^{68/} o plurilaterales, siendo más difícil de lograr en el contexto multilateral. Existen diversas áreas de "armonización" que deben perfeccionarse, antes de poder avanzar en esta materia. En particular, eliminación de restricciones en el comercio de bienes, servicios e inversiones, y eliminación de los procedimientos antidumping para corregir este tipo de prácticas (caso de Australia y Nueva Zelandia y AELC-UE). Si no se avanza en forma decidida en estos cambios, lo más probable es que se cree un instrumento adicional para corregir prácticas comerciales "desleales". En consecuencia, esta no sería un área de prioridad de trabajo, sino que corresponde a un área final de negociación multilateral, una vez alcanzado un importante grado de apertura.

2. Inversiones, tributación y comercio internacional

Las políticas en materias de inversión extranjera han estado en la mira de los países industrializados desde hace bastante tiempo.^{69/} Sin embargo, sólo en la década de los 80, el Gobierno de los EEUU emprendió un enfoque más acentuado buscando alcanzar los siguientes objetivos:^{70/} i) acceso a mercado; ii) abolición de los mecanismos de revisión; iii) trato nacional; iv) libertad de pagos y transferencias relacionadas con las inversiones; v) eliminación de todas las TRIMS; y, vi) mecanismos de solución de controversias fuera de los procedimientos judiciales corrientes contemplados en las legislaciones nacionales.

La relación entre comercio e inversión ha sido analizada en forma general en la sección relativa a TRIMS. Sin embargo, la legislación sobre inversiones afecta otras áreas que forman parte de la NAC. En particular, la relación entre inversión extranjera y medio ambiente, e inversión extranjera y políticas de competencia.

El tratamiento de la legislación sobre inversiones en el contexto multilateral es inapropiado, toda vez que se ha abordado en forma indirecta. En efecto, aun cuando se reconoce

^{68/} Estos autores dan el ejemplo del NAFTA como uno de estos casos. Sin embargo, las disposiciones del NAFTA relativas a políticas de competencia, no corresponden a una armonización de legislaciones y son meramente declarativas.

^{69/} El Capítulo III sobre Desarrollo Económico y Reconstrucción de la Carta de la Habana contiene disposiciones acerca de inversión extranjera directa, pero con un tratamiento distinto al que se le quiere dar en la actualidad.

^{70/} Cabe indicar que el Congreso de los Estados Unidos y su sector privado se han mostrado menos entusiastas que el Gobierno en llevar adelante este tema. En particular, se ha insinuado cierto interés por establecer determinadas exigencias a la inversión japonesa con los Estados Unidos. Por su parte, el sector privado estadounidense, en diversos casos se beneficia de las TRIMS en los mercados donde realiza inversiones (subsidios, derechos exclusivos y otros), lo que habría disminuido su interés por disciplinas estrictas en esta área; ver el informe "The Free Trade Debate" (1989).

que la presencia comercial (inversión directa) es una de las formas más importantes de proveer servicios, en el GATS no existe un tratamiento específico del tema y, en consecuencia, no existen reglas acordadas en esta área. Por otra parte, las disposiciones relativas a inversiones fueron abordadas en el Grupo de TRIMS, pero en forma muy indirecta, y enfatizando las áreas de interés de los PD. Por ello, no se abordan todas las dimensiones que la legislación sobre inversión involucra.

No es apropiado considerar que éste es un tema del exclusivo interés de los PD. Así, es obvia la importancia de la inversión en los procesos de integración económica de los PED. Es asimismo evidente la relación entre el comercio de servicios Sur-Sur y las inversiones. En consecuencia, esta es una materia que debe ser abordada para darle un tratamiento que no responda exclusivamente a los intereses de los PD.^{71/}

Sin embargo, no parece apropiado abordar esta materia a nivel multilateral, ya que los niveles de compromisos asumidos son normalmente bastante asimétricos. Un enfoque pluri o bilateral parecería ser más eficaz.

En relación con la tributación, cabe señalar que aun cuando en el comercio de bienes la tributación relevante se limita a los aranceles aduaneros y los impuestos indirectos, al considerar otros aspectos del comercio internacional --servicios e inversión, en particular-- deberá abordarse el problema de los regímenes tributarios, dada la incidencia que éstos pueden tener en el destino de la inversión extranjera y en la condiciones de acceso del comercio de servicios. En la medida que los aspectos tributarios han sido abordados en forma unilateral y bilateral por los países miembros de la OECD, éstos no han mostrado mayor interés por establecer reglas generales aplicables al ámbito tributario. Parece probable que cuando nuevas dimensiones del comercio sean tratadas en forma multilateral, los aspectos tributarios atraerán la atención de los PD. Cabe destacar que los modelos existentes de convenios de doble tributación han sido elaborados a base de la realidad de los países miembros de la OECD; ello obliga a los PED a analizar estos aspectos, de manera de extraer lecciones y ver en detalle los efectos de los mismos.

3. Comercio internacional y medio ambiente 72/

Como resultado de la Ronda Uruguay del GATT, se suscribió en Marrakech una Declaración Ministerial por medio de la cual se crea un Comité sobre Comercio y Medio Ambiente. El mandato del Comité incluye: i) "establecer la relación existente entre las medidas comerciales y las medidas ambientales con el fin de promover un desarrollo sostenible"; ii) recomendar modificaciones al sistema multilateral de comercio con respecto a "la necesidad de normas que

^{71/} Por ejemplo, en años recientes se ha producido un fenómeno de inversión de países latinoamericanos en otros países de la región. Este ha sido un proceso espontáneo resultado de la desregulación y apertura de esas economías. Lo lógico es que esta dimensión del comercio esté amparada en un marco jurídico específico, de manera de proteger los intereses privados y disminuir las posibilidades de conflictos.

^{72/} Esta sección se basa en Sáez (1993).

aumenten la interacción positiva entre las medidas comerciales y las medidas ambientales...; iii) evitar "medidas comerciales proteccionistas"; y iv) la vigilancia de las medidas comerciales utilizadas con fines ambientales.

En años recientes se han negociado diversos tratados multilaterales en el campo del medio ambiente, los que buscan abordar y corregir los problemas ecológicos vinculados con el crecimiento económico mundial. Sin embargo, estos tratados no contienen disposiciones en materias comerciales, ni mecanismos compulsorios que aseguren su cumplimiento, de suerte que la vinculación entre comercio y medio ambiente es aún muy débil.^{73/}

Asimismo, en los PD que han adoptado legislaciones ambientales estrictas ha surgido la preocupación por las regulaciones vigentes en otros países, dado que diferencias en las reglas producirían un ambiente de competencia "desleal".

Algunos autores ^{74/} consideran que existe un espacio en el que podrían combinarse este tipo de acuerdos con las normas del antiguo GATT y ahora la OMC. Desde el momento en que los países miembros de la OMC establecen regulaciones medio ambientales y que éstas afectan el comercio, esta institución debe intervenir.

El papel de la OMC no puede ser el de recomendar cuál es la política o el estándar medio ambiental apropiado, pero sí el de trabajar en el sentido de reforzar los principios multilaterales, a través de reglas claras y predecibles que garanticen los flujos comerciales, incorporando esta nueva dimensión.

Al haber un tratamiento de estos temas en los acuerdos de la OMC, se establecen principios que los países miembros se comprometen a respetar. Esto disminuye las presiones unilaterales que procuran establecer normas a través de la amenaza y se protege a los países más "pequeños" frente a éstas.

La suscripción de acuerdos internacionales sobre la materia reduce el problema de los free-riders. Hay países que se benefician de las disciplinas y normas que otros adoptan, sin necesidad de contribuir con recursos o normas propias. En este sentido, un acuerdo internacional tiene la ventaja de reducir este problema, si participa un número importante de países.

Las regulaciones ambientales están en conformidad con el GATT de 1994, en la medida que:^{75/}

^{73/} Una excepción la constituye el Protocolo de Montreal acerca del deterioro de la capa de ozono.

^{74/} Ver los trabajos de Sorsa (1992), Blackhurst y Subramanian (1992), y Sela (1992).

^{75/} El Código de Obstáculos Técnicos al Comercio del GATT, negociado en la Ronda Tokio, también es un instrumento que se puede invocar en las regulaciones ambientales. Sin embargo, algunos piensan que es débil desde el punto de vista de la adopción efectiva de estándares. Además, debe estar basado en evidencia científica y sujetarse al acuerdo de los países miembros.

i) las exigencias sean idénticas para todos los países (Cláusula de Nación más Favorecida, Artículo I); y

ii) estas exigencias no discriminen entre el productor nacional y extranjero (Trato Nacional, Artículo III).

Sin embargo, las regulaciones ambientales se justifican en el GATT dentro de las normas contenidas en el Artículo XX sobre excepciones a los principios generales, "necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales". Asimismo, las excepciones se refieren a materias "relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales". Como otras disposiciones del GATT, ésta es de carácter general y sus alcances y proyecciones se definen en función de las interpretaciones que surgen caso a caso.

En las pocas controversias que se han suscitado por regulaciones ambientales, la conclusión ha sido que las regulaciones que afectan los procesos productivos no estarían permitidas por las reglas del GATT, salvo que afecten de manera importante el producto final, por ejemplo, si el proceso de faenar animales afecta la calidad higiénica de la carne.

Asimismo, es importante señalar que las regulaciones sobre los procesos productivos podrían convertirse en violaciones a la cláusula de Nación Más Favorecida, ya que un producto similar proveniente de dos países distintos, pero con procesos productivos que impactan el medio ambiente en forma diversa, podría estar sujeto a aranceles (o medidas no arancelarias) distintos, lo que constituiría una violación de este principio. Por otra parte, las regulaciones que afectan la función de producción de un bien, pueden afectar las políticas soberanas de los países, materias que pueden contener juicios de valor o basarse en evidencia científica no concluyente. A ello cabe agregar que el establecimiento de determinados estándares en países pobres puede llegar a ser tan costoso, que sea más económico terminar con la actividad, lo que conlleva costos sociales adicionales.

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

a) Alcance: un país es libre de decidir cuál es la mejor manera de proteger el medio ambiente, la flora y la fauna, pero no se puede proyectar y trasladar automáticamente esta política, basada muchas veces en valores culturales propios, a otros países con distintas realidades. Asimismo, muchas regulaciones ambientales, dadas las excepciones del artículo XX, se pueden encontrar fuera del alcance del GATT. En definitiva, preocupa el problema de soberanía (o extraterritorialidad) en que el GATT ha sido claro en sus fallos hasta ahora.

b) Necesarias para: significa que las políticas comerciales deben ser empleadas como último recurso para corregir los problemas ambientales y deben privilegiarse políticas que ataquen la

fuerza de la distorsión. Obviamente, el criterio "de necesarias para" y "no distorsionantes del comercio" se debe evaluar caso a caso; esto hace muy costoso establecer normas multilaterales.

c) No discriminación o protección disfrazada: en el panel sobre los delfines entre EEUU y México, se determinó que "el comercio no puede ser restringido basándose en diferencias en las regulaciones ambientales de los productores en distintos países". Esto es de gran importancia ya que las regulaciones, en algunos países, contienen varias disposiciones que permiten la restricciones al comercio, a no ser que el país adopte regulaciones ambientales similares.

d) Transparencia en la formulación de las regulaciones, de manera de contar con un marco mínimo de seguridad y de predicción de las reglas que regulan el funcionamiento de los mercados. El GATT contiene diversas disposiciones que apuntan en esa dirección, por ejemplo, las consultas que deben realizarse en el marco del Código de Obstáculos Técnicos, antes de adoptar una nueva regulación; además, debe ser acompañada por la obligación que las regulaciones estén basadas en evidencia científica.

¿Cuáles son los problemas que surgen al incorporar la dimensión medio ambiental en un organismo de la naturaleza de la OMC?

a) Los problemas ambientales, y su origen, son distintos entre los países, y dentro de éstos. Por lo tanto, es muy difícil la armonización de estándares y recoger en un acuerdo realidades tan diversas.

b) No es eficiente la armonización, toda vez que se pueden imponer estándares excesivamente costosos que contribuyan marginalmente al mejoramiento global del medio ambiente, distrayendo recursos fuera de actividades prioritarias para el desarrollo. Una excepción a esta afirmación es el caso en que la armonización estuviera acompañada de una reducción de los costos.

c) Los diversos países miembros de la OMC pueden coincidir en los objetivos que se persiguen a través de las regulaciones ambientales. Sin embargo, difieren en cuanto a recursos disponibles para enfrentar esto.

d) Cuando estos temas se transforman en materias de negociación, no siempre se alcanzan las soluciones técnicas más apropiadas, basadas en evidencia científica, sino que muchas veces los países comienzan a defender intereses particulares --muy legítimos--, pero que no representan los intereses generales de la comunidad internacional.

El interés de muchos países al establecer un vínculo formal entre comercio y regulaciones ambientales, es el de contemplar sanciones frente a eventuales incumplimientos. La evidencia disponible indica que la mejor manera de promover políticas ambientales aceptables para todos es a través de la cooperación y la asistencia. Por estas razones, diversos autores --Sorsa (1992) y Blackhurst y Subramanian (1992)-- sugieren que en este contexto el tema ambiental debe ser abordado como un juego cooperativo, en que el resultado neto para las partes es superior a la alternativa de castigos comerciales.

VIII. AMERICA LATINA Y LA RONDA URUGUAY: LA AGENDA PENDIENTE

La participación de América Latina en las negociaciones internacionales determina, en gran medida, las ventajas que pueda obtener de estos procesos y la efectividad de su inserción en la economía mundial. Además, estas iniciativas pueden ser complementadas en el contexto de la integración regional, la que deberá ser revisada, y estará en gran medida condicionada, por lo que ocurra en el plano multilateral. Un elemento adicional que debe ser evaluado es el referido a los temas de mayor importancia para la región, dentro de la agenda internacional en el plano internacional.

1. América Latina y las negociaciones comerciales multilaterales

No es factible realizar una evaluación global de los resultados de la Ronda Uruguay del GATT para el conjunto de los países de América Latina. Ello es consecuencia de los diversos intereses, y avances en materia de reforma y estructura de comercio exterior (en términos de mercados de destino y composición del comercio), de cada uno de los países de la región.

Diversas consideraciones explican los problemas de coordinación y elaboración de un planteamiento común de la región sobre los temas negociados en la Ronda Uruguay del GATT.

Las condiciones económicas iniciales en que se encontraban los países de la región al momento de la suscripción de la Declaración de Punta del Este, eran distintas a las que prevalecían al momento de suscribir el Acta Final en Marrakech. En efecto, en 1986 los países de la región se encontraban afectados por la crisis de la deuda externa, enfrentando agudos desequilibrios macroeconómicos. Al término de la Ronda Uruguay, los peores momentos de esta crisis estaban superados y nuestros países vivían un cambio --desde comienzos de los años 90-- en las políticas comerciales, orientándolas hacia una apertura comercial y una desregulación económica sin precedentes desde la gran depresión de los 30.

Ello explica la dificultad de los países de América Latina para adoptar posiciones consistentes en los distintos Grupos de negociación. Asimismo, ello explica las dificultades por asumir planteamientos comunes, dado que los países se encontraban en distintos grados de avances en el proceso de apertura. Estas dificultades de consistencia y posturas comunes se presentaron incluso dentro de grupos de países que conforman bloques dentro de la región, a pesar que compartían objetivos comunes de integración económica.

Por otra parte, los países de la región perseguían distintos objetivos en las negociaciones de la Ronda Uruguay. Aquellos que estaban involucrados en procesos de negociación de acuerdos bilaterales, modificaban sus planteamientos en función de los avances que experimentaban éstas iniciativas. En cambio, para otros países las negociaciones multilaterales fueron vistas como una oportunidad de consolidar sus procesos de apertura unilateral.

Un elemento adicional que explica las dificultades de los países de América Latina en las negociaciones de la Ronda (y que es ampliable al conjunto de los PED), se origina en el interés que ellos demuestran por "fracturar" las negociaciones en distintos grupos temáticos. Ello hace perder fuerza a los PED, pues no todos tienen el mismo interés en los distintos Grupos (por ejemplo, productos tropicales, recursos naturales, textiles, etc.) y, en consecuencia, no es posible llevar en forma permanente posturas comunes. Además, al buscar tratamientos "parcelados", los PED llaman la atención acerca de sus objetivos de negociación y al existir varios Grupos, y no contar con los recursos humanos y técnicos necesarios para seguir el conjunto de las negociaciones, pierden una visión equilibrada de las negociaciones, evaluando éstas en función de los resultados alcanzados en un número reducido de temas.

2. El sistema multilateral de comercio y la integración de América Latina

En los últimos años, el sistema multilateral de comercio ha sufrido un proceso de fraccionamiento a través de la creación de un número significativo de iniciativas que tienen como objetivo la creación, expansión o consolidación de áreas de libre comercio, uniones aduaneras y mercados comunes. Ello ha originado, al menos, dos tipos de interrogantes (y tensiones): i) cómo asegurar que estas iniciativas no produzcan un deterioro de la autoridad de las organizaciones multilaterales, y de sus reglas, que pongan en peligro su funcionamiento; ii) cómo se desarrollarán en definitiva las relaciones entre "bloques".

Un elemento que se debe destacar es que iniciativas regionales --dentro del marco del GATT-- han existido siempre; en la década del sesenta hubo una serie de intentos que o bien fracasaron o se consolidaron. En el primer grupo encontramos a diversas iniciativas de países en desarrollo y en el segundo podemos mencionar la Comunidad Europea y la AELC: ¿Qué ha hecho que el proceso actual origine los temores antes mencionados?. En primer lugar, cabe indicar que, tradicionalmente, los EEUU fueron extremadamente escépticos respecto a este tipo de propuestas. A partir de la década de los 80, junto con incorporar el unilateralismo como herramienta activa de política comercial, se produce un vuelco en la postura de este país, que adopta una activa política de acuerdos de libre comercio. En segundo término, la fatiga del sistema multilateral de comercio --que se manifiesta en lentos y difíciles procesos multilaterales de negociación y en un debilitamiento de la adopción de las reglas y disciplinas generales--, ha creado incentivos que han multiplicado estas iniciativas. En tercer lugar, la consolidación de los esquemas de integración europeos ha dado un respaldo intelectual a estos procesos. Por último, los procesos de apertura, y la mayor confianza en las políticas de mercado, han entregado el soporte político necesario.

América Latina no ha estado ajena a estos estímulos. A comienzos de la década de los 90 se han multiplicado los acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio, e incluso de Uniones Aduaneras. Estos procesos se han llevado a cabo en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creada en 1980 con la suscripción del Tratado de

Montevideo.^{76/} La ALADI fue notificada al GATT en 1982, en el marco de las disposiciones sobre Tratamiento Especial y Diferenciado adoptadas en la Ronda Tokio.

En el futuro, los procesos de integración de la región pueden enfrentar diversas dificultades. En primer lugar, la cada vez más compleja Agenda Comercial contenida en los resultados de la Ronda Uruguay, junto a los temas de la Nueva Agenda Comercial, harían más difícil profundizar la integración regional. En segundo lugar, es probable que este proceso quede sujeto a una creciente "vigilancia" multilateral. En efecto, la notificación del MERCOSUR al GATT, aun cuando fue ampliamente respaldada por las Partes Contratantes, ha estado en la mira de los países industrializados, particularmente de EEUU. Aun cuando el MERCOSUR fue notificado al GATT en el marco de la llamada Cláusula de Habilitación, que define el trato especial y diferenciado de los PED, EEUU, con el apoyo de otros países desarrollados, ha solicitado en reiteradas oportunidades que esta agrupación sea analizada en el marco del Artículo XXIV del GATT sobre zonas de libre comercio y uniones aduaneras. Ello ha sido rechazado por los PED.

En definitiva, se prevé que el proceso de integración de América Latina contará con un más exigente respaldo de los principales socios comerciales, y deberá ser replanteado en las nuevas áreas de comercio.^{77/} En efecto, en el caso del GATS no existe una válvula de escape equivalente a la de la Cláusula de Habilitación, lo que significa que los procesos de integración en esta áreas deberán serán más exigentes.

Sin embargo, tanto los resultados positivos de la integración regional reciente, como la complejidad creciente de los procesos de negociación multilaterales, constituyen un estímulo para la profundización de los vínculos comerciales dentro de la región. Las reformas unilaterales llevadas a cabo por los países de América Latina, pueden ser complementadas con iniciativas bilaterales o plurilaterales que permitan capturar más rápidamente los beneficios de estas políticas y atenuar en lo posible sus costos.

3. América Latina frente a la agenda internacional

La agenda comercial multilateral ha estado tradicionalmente sesgada a favor del tratamiento de los temas de mayor interés de los PD. En las negociaciones previas al lanzamiento de la Ronda Uruguay los países en desarrollo lograron incorporar diversos temas que eran de su especial interés: agricultura, textiles y confecciones, productos tropicales, recursos naturales, y aspectos institucionales. Además, los países latinoamericanos tuvieron en general una activa participación en todos los ámbitos de negociación.

^{76/} Un análisis del proceso de integración latinoamericano reciente puede ser consultado en CEPAL (1994b).

^{77/} En los resultados de la Ronda Uruguay del GATT fueron incorporadas pequeñas modificaciones que clarifican los criterios contenidos en el Artículo XXIV para evaluar los resultados prácticos del esquema de integración. En efecto, se recomienda el uso de aranceles ponderados por comercio e ingresos aduaneros para evaluar los posibles efectos.

Sin embargo, es obvio que en el futuro América Latina deberá insistir en la apertura comercial del comercio agrícola; en particular, disciplinas más estrictas en materia de subsidios a las exportaciones y reducción de barreras arancelarias aún significativas. Cabe resaltar que este no es necesariamente un tema Norte-Sur. En efecto, los países del Asia mantienen políticas muy restrictivas en el campo agrícola que afectan el comercio de los países latinoamericanos. Se deben hacer esfuerzos no sólo respecto de las políticas que aplican los principales socios industrializados, sino que también otros PED.

En materia textil y de confecciones aun cuando la lenta eliminación del AMF es un hecho cierto, las barreras arancelarias permanecen muy elevadas. Este tema debe figurar en la agenda temática de América Latina.

En el ámbito institucional y de reglas del comercio, se debe insistir en la reducción de los grados de libertad en la aplicación de medidas para hacer frente a las prácticas "desleales" al comercio. Asimismo, los países de la región deberían complementar sus procesos de apertura con la adopción de este tipo de instrumentos y de mecanismos de salvaguardia que permitan mantener en el tiempo el proceso de reforma comercial. Además, los países latinoamericanos deben utilizar en forma más intensa los mecanismos de resolución de controversias de la OMC, para hacer valer en forma efectiva sus derechos frente a las prácticas y políticas aplicadas en los demás países miembros.

En relación con la agenda temática propuesta por los principales socios comerciales, cabe señalar que el área de menor prioridad para los países de América Latina es el de políticas de competencia, dado que las actuales normas del GATT constituyen una base apropiada para enfrentar las posibles controversias originadas en este campo.

En cuanto a las inversiones y los aspectos tributarios del comercio, es claro que no constituye tampoco un área prioritaria de discusión multilateral para los países de América Latina. Sin embargo, en el ámbito bilateral y de integración, sí lo es. Asimismo, el área de los servicios en la región debe ser asumida con el mayor interés. Existen varios aspectos que facilitarían acuerdos en materia de servicios, enmarcados en el GATS. En efecto, por ejemplo, en el campo de los servicios profesionales, el tratamiento de los títulos profesionales ha sido visto anteriormente a nivel regional.

El medio ambiente debe ser un área de gran interés en la región. Se deben emprender esfuerzos muy intensos, de manera de evitar que las reglas y disciplinas que se adopten en esta área respondan a otras realidades y problemas. En consecuencia, no es factible asumir una posición hostil al tratamiento de esta materia a nivel multilateral --que, además, estaría condenada al fracaso--, sino que una posición activa que permita definir los intereses regionales, e individuales, y de esa forma asumir una posición más uniforme.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- M. Abreu: "Developing Countries and the Uruguay Round of Trade Negotiations", Annual Conference on Development Economics, 1989.
- Agosin, M. (1993): "Política Comercial y Transformación Productiva", División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL, LC/R.1003, Santiago de Chile.
- Agosin, M. & D. Tussie (1993): Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy, St. Martins Press.
- Anderson, K. & R. Tyers (1990): "How Developing Countries could gain from Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round", en Goldin & Knudsen (1990).
- Anderson, K. & R. Blackhurst, Ed. (1992): The Greening of World Trade Issues, London, Harvester Wheatsheaf.
- Anderson, K. (1994): "Multilateral trade negotiations, European integration, and farm policy reform", Economic Policy.
- Awuku, E.O. (1994): "How Do the Results of The Uruguay Round Affect the North-South Trade", Journal of World Trade, Vol. 28 N# 2.
- Balassa, B. (1988): "Interest of Developing Countries in the Uruguay Round", The World Economy, Vol. N# 11 Number 1, Marzo.
- Bifani, P. (1989): "Intellectual Property Rights and International Trade", UNCTAD (1989a).
- Blackhurst y Subramanian (1992): "Promoting multilateral cooperation on the environment", en Anderson, K. & R. Blackhurst, Ed. (1992)
- CEPAL, (1991): " La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y los Países de América Latina y el Caribe", División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, LC/R.1003, Santiago de Chile.
- CEPAL (1994a): Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, Santiago de Chile.
- CEPAL (1994b): "La nueva integración regional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Unidad de Comercio Internacional, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, junio.
- Cline, W.R. (1990): "Textiles", en Schott (1990).

- Dhanjee, R. & L. Boisson de Chazournes (1990): "Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS): Objectives, Approaches and Basic Principles of the GATT and of Intellectual Property Conventions, Journal of World Trade, October.
- Destler, I.M. (1992): American Trade Politics, Second Edition, Institute for International Economics & Twentieth Century Fund, Washington, D.C. & New York.
- Drake, W.J. and K. Nicolaidis (1992): "Ideas, interest, and institutionalization: "trade in services" and the Uruguay Round", International Organization, Vol. 46, Number 1, Winter.
- Feketekuty, G. (1992): "The New Trade Agenda", Occasional Paper 40, OECD.
- Finger, J.M. y A. Olechowski (editors) (1987): The Uruguay Round: A Handbook for The Multilateral Trade Negotiations, World Bank.
- Fichett, D. (1987): "Agriculture", en Finger, J.M. y A. Olechowski (editors) (1987).
- GATT (1993): "Análisis del Proyecto de Acuerdo de la Ronda Uruguay, con especial atención a los aspectos de interés para las Economías en Desarrollo", MTN.TNC/W/122, Noviembre.
- GATT (1990): Proyecto de Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Bruselas.
- GATT (1991): Proyecto de Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Ginebra.
- GATT (1994): Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Marrakech.
- Gibbs, M. & M. Mashayekhi (1989): "Elements of a Multilateral Framework of Principles and Rules for Trade in Services", UNCTAD (1989).
- Gibbs, M. & M. Hayashi (1991): "Las cuestiones sectoriales y el marco multilateral para el comercio de servicios: panorama general", UNCTAD (1991).
- Goldin, I. & Knudsen O. (Eds.) (1990): Agricultural Trade Liberalization: Implications for Developing Countries, OECD/World Bank, Paris, 1990.
- Graham, E. & P. Krugman (1989): Foreign Direct Investment in the United States, Institute for International Economics, Washington D.C..
- Graham, E. & P. Krugman (1990): "Trade-Related Investment Measures", en Schott (1990).

- Greenaway, D. (1993): "Developing Countries, GATT and the Uruguay Round", Journal of International Development, March-April.
- Guisinger, S. (1987): "Investment related to trade", Finger, J.M. y A. Olechowski (editors) (1987).
- Hindley, B. (1990): "Principles in Factor-related Trade in Services", en Messerlin, P. y K. Sauvart (editors) (1990).
- Hoekman, B.M. (1989): "Agriculture and The Uruguay Round", Journal of World Trade, Vol.23 N#1.
- Hoekman, B.M. (1993): "Rules of Origin for Goods and Services: Conceptual Issues and Economic Considerations", Journal of World Trade, Vol.27 N#4, August.
- Hoekman, H.B. & P.C. Mavroidis (1994): "Competition, Competition Policy and the GATT", The World Economy.
- Hoekman, B.M. (1994): "Developing Countries, The Multilateral Trading System, and The Bretton Woods Institutions, mimeo, Junio.
- Horlick, G.(1993): "How the GATT Became Protectionist-An Analysis of the Uruguay Round Draft Final Antidumping Code", Journal of World Trade, October.
- Jackson, J. (1991): The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations, MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Kohona, P. T.B. (1994): "Dispute Resolution under the World Trade Organization", Journal of World Trade, Vol. 28 N# 2, April.
- Low, P. Ed. (1992):International Trade and the Environment, World Bank, Washington.
- Low, P. (1993): Trading Free: The GATT and US Trade Policy, Twentieth Century Fund Press, New York.
- Messerlin, P. y K. Sauvart (editors) (1990): The Uruguay Round: Services in the World Economy, World Bank, 1990.
- Nicolaidis, P. (1989): "Economics Aspects of Services: Implications for a GATT Agreement", Journal of World Trade, Vol. 23, N#1.
- OECD (1994): Assessing the effects of the Uruguay Round, Trade Policy Issues N°2, Paris.

- Puri, H. & P. Brusick (1989): "Trade-Related investment measures: issues for developing countries in the Uruguay Round", en UNCTAD (1989a).
- Rapp, R.T. & R.P. Rozek (1990): "Benefits and Costs of Intellectual Property Protection in Developing Countries", Journal of World Trade, October.
- Sáez, S. (1991): Informe Coyuntura Internacional 8, "Estudio especial: Ronda Uruguay de negociaciones comerciales: contenido e implicancias", CIEPLAN, abril 1991.
- Sáez, S. (1993): "Medio Ambiente y GATT: Reflexiones y Temores", Seminario sobre "Derecho Ambiental", Organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago de Chile.
- Schott, J.J. (Ed.) (1990): Completing The Uruguay Round: A Results-Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations, Institute for International Economics, Washington D.C..
- SELA (1992): Trade, Environment and the Developing Countries, Septiembre, Caracas.
- SELA (1994): "Resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay: Perspectiva de América Latina y del Caribe", marzo.
- Snape, R. (1990): "Principles in Trade in Services", en Messerlin, P. y K. Sauvart (editors) (1990).
- Sorsa, P. (1992): "GATT and Environment: Basic Issues and Some Developing Country Concerns, en Low (1992).
- Stern, R. (1987): "Intellectual Property", en Finger, J.M. y A. Olechowski (editors) (1987).
- Trela, I. & J. Whalley (1990): "Global Effects of Developed Country Trade Restrictions on Textiles and Apparel", The Economic Journal, December.
- Tussie, D (1993): "The Uruguay Round and the Trading System in the Balance: Dilemmas for Developing Countries", en Agosin y Tussie (1993).
- Twentieth Century Fund (1989): The Free Trade Debate, "Reports of the Twentieth Century Fund Task Force on the Future of American Trade Policy", Background Paper by Gary Clyde Hufbauer (1989).
- UNCTAD (editor) (1989,a): Uruguay Round: papers on selected issues, United Nations, New York.
- UNCTAD (editor) (1989,b): Trade in Services: Sectoral Issues, United Nations, New York.

- UNCTAD (editor) (1990): Uruguay Round: Further Papers on Selected Issues, United Nations, New York.
- UNCTAD (1994): "A preliminary analysis of the results of the Uruguay Round and their effects on the trading prospects of developing countries", Report by the UNCTAD Secretariat, junio.
- VanGrasstek Communications (1990): "Trade Related Intellectual Property Rights: United States Trade Policy, Developing Countries and the Uruguay Round", en UNCTAD (1990).
- Whalley, J. (1990): "Non-discriminatory Discrimination: Special and Differential Treatment Under the GATT for Developing Countries", The Economic Journal, December.
- Winters, L.A. (1990): "The Road to Uruguay", The Economic Journal, December.
- World Bank (1986): World Development Report, Washington D.C..