

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 62
AGOSTO 1997
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Estado, comunidad y sociedad en el desarrollo social	7
<i>Fernando Henrique Cardoso</i>	
<hr/>	
Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina	15
<i>Joseph Ramos</i>	
<hr/>	
Deuda y sostenibilidad fiscal: ¿se repite la historia?	39
<i>Guillermo E. Perry</i>	
<hr/>	
Reformas petroleras: las opciones en juego	49
<i>Fernando Sánchez Albavera</i>	
<hr/>	
Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina	61
<i>Rodolfo Stavenhagen</i>	
<hr/>	
El empleo rural no agropecuario en el Istmo Centroamericano	75
<i>Jürgen Weller</i>	
<hr/>	
Marginalidad e integración social en Uruguay	91
<i>Rubén Kaztman</i>	
<hr/>	
La política comercial en el marco de la Organización Mundial de Comercio	117
<i>Diana Tussie</i>	
<hr/>	
Comercio y medio ambiente: ¿luz verde o luz roja?	133
<i>Helga Hoffmann</i>	
<hr/>	
Ancclas nominales y escenarios de coordinación macroeconómica en el MERCOSUR	149
<i>Gonzalo Rodríguez Prada</i>	
<hr/>	
Políticas de promoción de exportaciones en Centroamérica	169
<i>Larry Willmore</i>	
<hr/>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	186

La política comercial en *el marco de la Organización* Mundial de Comercio

Diana Tussie

*Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales (FLACSO),
Sede argentina*

En este trabajo se examinan las principales obligaciones que emanan de la Organización Mundial de Comercio y sus repercusiones para el diseño de una política comercial. En primer lugar se analizan el contenido y los problemas que plantea el sistema de comercio para poner de relieve cómo, a medida que se amplía el número de cuestiones consideradas y se incorpora al escrutinio internacional un número cada vez mayor de políticas, debe reajustarse cada vez con mayor precisión el delicado enlace entre la política y la negociación comerciales. Se sostiene que los compromisos contraídos en el marco de la OMC podrían señalar la dirección aunque no el grado de profundidad de las reformas comerciales en América Latina. Un análisis más minucioso de las obligaciones emanadas de la OMC muestra que hay márgenes de maniobra significativos. Las nuevas normas internacionales tendrán diferente efecto a largo y a corto plazo, en cuanto al radio de maniobra en el mercado interno comparado con el externo y en la región tomada en su conjunto o en cada país por separado.

I

Introducción

Condición necesaria para el crecimiento es hoy el logro de la competitividad y una presencia más dinámica en los mercados internacionales. A la luz de esta condición y de los cambios habidos en los mercados internacionales, han virado fundamentalmente las estrategias comerciales de los países de la región, y lo propio ha sucedido con sus estrategias de negociación internacional.

Muchos gobiernos de la región consideran que, bien aplicados, algunos de los límites señalados a las políticas económicas en el curso de las negociaciones internacionales pueden ser útiles para superar deficiencias históricas de las políticas públicas. Por ejemplo, los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) obligan a una mayor transparencia y predictibilidad en muchas áreas de la política comercial (Rodrik, 1995). Se exige, por ejemplo, la notificación anticipada de los cambios en las reglamentaciones relacionadas con la administración del régimen de importaciones y los programas de subvención. Por su parte las consolidaciones del universo arancelario contribuyen a la credibilidad y predictibilidad de los programas de reforma y desreglamentación.

En términos más amplios, la OMC brinda la posibilidad de asegurar el signo (si bien no el grado) de las reformas comerciales. Las autoridades económicas pueden hacerlo en virtud de las consolidaciones, los acuerdos de salvaguardias, subvenciones, etc. En otras palabras, la OMC puede ser usada como un anclaje multilateral de la política económica, útil para señalar al sector privado cuáles son las nuevas reglas de juego, así como para encauzar las posibles presiones políticas que ocasionaría un cambio de rumbo.

La OMC difiere de los nuevos acuerdos regionales, como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN-NAFTA) y la Unión Europea, que suponen una mayor armonización de las políticas. La OMC permite considerable latitud a las autoridades económicas. A diferencia del NAFTA, en que un particular

puede tomar la iniciativa para poner en funcionamiento el sistema de solución de diferencias, no crea obligaciones ni derechos para los particulares.

Por ejemplo en el área de los servicios, en NAFTA se parte de la liberalización de todos los servicios, con contadas excepciones; en la OMC, siguiendo la práctica histórica del GATT para los bienes, se liberalizan sólo los servicios ofrecidos como resultado de la negociación. Por lo tanto, en la OMC hay posibilidades de mantener la discrecionalidad simplemente no enrolando un sector de servicios en la estructura del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). Incluso en los sectores consolidados, el compromiso principal es la no discriminación entre diferentes proveedores. El trato nacional no es obligatorio, sino que materia de negociación. En el curso de la negociación el trato nacional sólo se abre a pocos sectores y en cada uno de ellos no se incluyen todas las modalidades de prestación. El GATS permite también revocar este compromiso por negociación con los países afectados.

El objetivo de este trabajo es estudiar las principales obligaciones que supone la OMC y sus repercusiones para el diseño de una política comercial. En la segunda sección se examinan el contenido y los problemas que plantea el sistema de comercio en términos genéricos. Los acuerdos de la OMC tienen un doble significado. Por un lado, representan a grandes rasgos un nuevo programa comercial y, por el otro, indican las posibles fórmulas que podrían aplicarse para impulsar las negociaciones comerciales en el futuro. En el análisis se pone de relieve cómo a medida que se amplía la cantidad de cuestiones consideradas y se incorpora al escrutinio internacional un número cada vez mayor de políticas, debe reajustarse cada vez con mayor precisión el delicado enlace entre la política y la negociación comerciales.

En la tercera sección se pasa de la descripción general al análisis pormenorizado. En primer lugar, se describe el cambio en el trato especial y en el diferenciado. Luego se examina el paradigma de una armonización profunda: el caso de los derechos de propiedad intelectual. Por último, se estudian las medidas de comercio propiamente dichas, las subvenciones y las

[...] Este trabajo contó con la asistencia de Patricia Vázquez y se benefició de los excelentes comentarios recibidos de Vivianne Ventura Das. Los errores y omisiones corren, por supuesto, por cuenta propia.

salvaguardias. Se estudian para todas estas cuestiones los costos del nuevo régimen, así como los radios de maniobra mantenidos.

En la cuarta sección se observa cómo confluyen las cuestiones generales y específicas analizadas en las secciones precedentes. Se describen algunas repercu-

siones institucionales de la OMC para los países de la región. Para concluir se examinan los alcances que tendrían las nuevas normas internacionales desde tres puntos de vista: a largo y a corto plazo; en el radio de maniobra interno y en el externo; y en la región en su conjunto y en cada país por separado.

II

La carrera regulatoria en el nuevo sistema de comercio internacional

El programa de las negociaciones comerciales internacionales se ha hecho cada vez más amplio a medida que se profundiza la integración comercial, o, lo que es lo mismo, a medida que se ha ido completando el antiguo programa de integración superficial. Robert Lawrence (1993) definió como integración superficial la reducción de la protección en frontera, incluidas la desgravación arancelaria y las restricciones cuantitativas. Los conceptos de integración superficial e integración profunda son equivalentes a los conceptos de integración negativa e integración positiva de la teoría tradicional de las uniones aduaneras (Johnson, Wonnacot y Shibata, 1986).

Con la Ronda Uruguay culminó la era de las negociaciones centradas en la política comercial en la frontera. Cuando el arancel se fue reduciendo a niveles cada vez más bajos, era natural que cobraran importancia los instrumentos transfronterizos. Como resultado del proceso y en la medida en que los diferentes sistemas económicos rozaban entre sí, fue adquiriendo importancia la cuestión de la disparidad regulatoria y sus efectos sobre el comercio.

Se alcanzó así un punto de inflexión en la integración de las economías, en que las cuestiones relacionadas con las políticas públicas se transformaron progresivamente en materia negociable. La Ronda Uruguay marcó un paso importante en esa dirección ya que se fue mucho más allá de la negociación sobre medidas en frontera (Tussie, 1994), al incorporarse en las negociaciones los derechos de propiedad intelectual, las medidas de inversión y la provisión de servicios.

Esta evolución modificó el concepto mismo de política comercial, la cual es hoy cada vez más abarcadora. Incluye un cúmulo de medidas e instrumentos de política interna de cada país que hasta ahora que-

daban fuera del ámbito de la negociación internacional. Al eliminarse la capa externa de protección, los gobiernos se ven hoy obligados a dar cuenta de su gestión en un número mayor de esferas. Un conjunto de medidas que antes se consideraban de un efecto apenas indirecto sobre la política comercial, se consideran hoy distorsionantes del comercio. Según el Manual del Banco Mundial "...se consideran barreras no arancelarias todos los reglamentos públicos y prácticas gubernamentales que introducen un trato desigual para los bienes nacionales y extranjeros de producción idéntica o similar". Definidas tan ampliamente, constituyen "el obstáculo más importante para el crecimiento del comercio internacional" (Olechowski, 1989, p. 121).

En síntesis, en tanto se profundiza la integración comercial, se ha ampliado el abanico de políticas públicas que se consideran como de posible efecto sobre las relaciones comerciales. Así pues, se ha borrado la distinción convencional entre la política comercial y la política económica lo que obliga a los gobiernos a discutir un número creciente de políticas nacionales con sus socios comerciales.

Al incluir cuestiones de política interna en la discusión internacional no se trata sólo de evitar la aparición de sucedáneos del arancel eliminado. Se trata también de ampliar el campo de competencia y de escrutinio potencial por parte de la OMC. "El largo proceso de reducción de las barreras comerciales se asemejaría, así, al drenaje de un lago que finalmente pone al descubierto picos montañosos o, de manera más pesimista, a la tarea de pelar una cebolla." (Kahler, 1993, p. 8)

Hasta ahora la apertura solía ponerse en práctica sobre posiciones del nomenclador arancelario. Las

partes interesadas intercambiaban concesiones sobre productos, sin cuestionar las reglas de juego internas. El único compromiso interno era el de trato nacional para los productos extranjeros una vez cruzada la frontera y recaudado el arancel. Hoy las negociaciones tratan cada vez menos de productos sujetos al principio de trato nacional y cada vez más sobre las políticas que determinan las condiciones de competencia.

Se considera que las condiciones de competencia se ven afectadas cuando los costos entre países varían más allá de ciertos límites, un umbral difícil de precisar pero considerado estándar por el país (o los países) que definen los temas de negociación. Esta variación de costos puede verse afectada por las subvenciones, las políticas de protección a la propiedad intelectual, las normas laborales o las reglamentaciones ambientales. Cuando son sensibles las diferencias de costos entre países habrá presiones para evitar o reducir la competencia regulatoria. En la Ronda Uruguay estas presiones se hicieron sentir con particular fuerza al discutir el tema de la propiedad intelectual. Aunque en las negociaciones sobre servicios y medidas de inversión (conocidas como TRIMs) se buscaba en principio cierta armonización, no dieron lugar a una reducción de la competencia regulatoria.

La búsqueda de la armonización regulatoria puede darse con diferentes intensidades: la llamada armonización superficial (o negativa según Johnson, Wonnacot y Shibata, 1986) o una armonización más profunda (conocida como positiva en la terminología tradicional). La superficial implica que la armonización se enfoca sólo como correctivo o preventivo para no menoscabar la apertura comprometida por efecto de las barreras no arancelarias. En este sentido, la Ronda Uruguay trató de precisar las circunstancias bajo las cuales pueden aplicarse los aranceles compensatorios

y los aranceles antidumping, las reglamentaciones técnicas o sanitarias y los procedimientos aduaneros, en un intento por evitar que esas medidas se utilizaran como sucedáneos arancelarios.

En la armonización profunda o positiva, en cambio, se trataría de poner en marcha políticas comunes en determinados campos. El problema estriba en las políticas internas que cada país está dispuesto a poner sobre la mesa de negociación, el que se ha presentado ya en las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre los derechos de propiedad intelectual y va a ser central para la definición del programa de normas ambientales y laborales. Si esa negociación se transforma en condición para el acceso a los mercados, en lugar de una integración profunda, estaríamos frente a un riesgo de fragmentación o de armonización imperial (Lawrence, 1993).

Esta tendencia hacia la convergencia de las políticas económicas tiene dos efectos. Por un lado, la consolidación de ciertas políticas en el marco de la OMC sirve para marcar el rumbo general de las reformas económicas y legitima la orientación de la política económica. Por otro lado, llevada más allá de ciertos límites, puede convertirse en un impedimento para sustentar el crecimiento volcado hacia el exterior. Las obligaciones internacionales acotan en forma progresiva el margen de maniobra para una participación activa en el comercio internacional. La libertad de acción se ha limitado en comparación con el pasado, sin que haya desaparecido por completo.

Entre estos márgenes deben hoy enmarcarse las nuevas negociaciones comerciales. Por un lado, está la necesidad de preservar un margen de maniobra para aplicar políticas activas de desarrollo; por el otro, está la necesidad de afianzar la solvencia externa para lo cual puede haber ventajas en la autolimitación de un margen indefinido de maniobra.

III

Las nuevas reglas de la OMC y sus márgenes de libertad

1. La naturaleza del tratamiento especial y diferenciado

El tratamiento especial y diferenciado fue concebido como una forma de compensar las diferencias de ni-

veles de ingreso entre países. Se aplicó por dos vías: como protección al desarrollo económico, incluso problemas de balanza de pagos, y como acceso preferencial a los mercados internacionales. La primera vía se estampó en el artículo XVIII del GATT-1947. La segun-

da se puso en práctica a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Ambas se amalgamaron en la Cláusula Habilitante que resultó de la Ronda Tokio de negociaciones multilaterales, punto culminante del trato especial y diferenciado. Sin embargo el SGP nunca fue una obligación contractual, por ello el acceso a tipo de trato preferencial fue utilizado siempre en forma discrecional por los países industrializados.

La Ronda Uruguay marcó un giro en la evolución del tratamiento especial y el diferenciado y de la filosofía en que se sustentan. Los países en desarrollo estuvieron más dispuestos a asumir compromisos y ejercieron presión sobre los países de mayor desarrollo relativo para que abandonaran los beneficios derivados del tratamiento especial y diferenciado.

Se han establecido dos grandes categorías de países: los países en desarrollo, y los países menos adelantados (47 países identificados por Naciones Unidas), junto con los de bajos ingresos (con PIB per cápita inferior a 1 000 dólares).¹ En virtud de los nuevos acuerdos, el primer grupo normalmente goza de un período de gracia para asumir en pleno todas las obligaciones previstas. Para los segundos, es menos estricto el cumplimiento (CEPAL, 1994 y Weston, 1995).

El tratamiento especial y diferenciado se retiene de las siguientes formas:

a) la postergación del cumplimiento de algunas obligaciones de los acuerdos,

b) excepciones al cumplimiento de algunas obligaciones para los países menos adelantados. Por ejemplo, quedan exentos de los compromisos de reducción de subvenciones para la agricultura (Artículo 16 del Acuerdo sobre Agricultura)

c) previsiones de *minimis* que se aplican en tanto y en cuanto el volumen de exportaciones sea pequeño o los márgenes de subvención o dumping sean también pequeños.

d) flexibilidad en los procedimientos. En casos de solución de diferencias, cuando hayan sido promovidos por países en desarrollo, se tendrá en cuenta no sólo el comercio afectado sino también su repercusión en la economía del país involucrado.

También se ha preservado cierto margen de tratamiento diferenciado respecto de los aranceles consolidados. Los países de la región consolidaron todos sus aranceles en techos que van del 30% al 35%. Este nivel es más alto que los ofrecidos por los países desarrollados.

En suma, el tratamiento especial y diferenciado sólo consiste en el otorgamiento de períodos más largos de adecuación a las normas internacionales y en concesiones menores para mitigar los efectos de los ajustes que deben hacer los países de la región en cumplimiento de los estándares más elevados que les imponen las nuevas obligaciones. En materia de propiedad intelectual, ha quedado muy disminuido el trato especial y diferenciado.

2. Propiedad Intelectual

El Acuerdo sobre Propiedad Intelectual conocido como TRIPS constituye el ejemplo más acabado de armonización profunda o positiva. El resultado de esta armonización es la protección extraterritorial de los derechos de propiedad intelectual y la integración progresiva de este acuerdo al cuerpo del derecho económico internacional (Reichman, 1997). Con anterioridad a la Ronda Uruguay, la propiedad intelectual debía cumplir sólo el principio de trato nacional. Este principio obliga a los países a acatar una disciplina en la forma de protección otorgada, pero conservan libertad sobre los sectores por incluir y los niveles de protección que acordarán. El camino es similar a una directiva de la Unión Europea: establece estándares mínimos sobre los cuales los gobiernos deben actuar. Los países de la región se ven muy desfavorecidos con la extensión de las patentes a casi todos los campos de la tecnología. La única excepción para los países en desarrollo es un plazo mayor para el cumplimiento de las obligaciones.

Los países de la región, en tanto importadores netos de tecnología, registraban diferentes preferencias sobre la patentabilidad, según el sector de que se tratara y las posibilidades de aprendizaje que ofrecía. En algunos casos se inclinaban por comprar tecnología en el exterior; en otros, por obtenerla a través de la copia. La industria farmacéutica fue la excluida con mayor frecuencia. El caso de los medicamentos ha sido uno de los más disputados porque se trata de un sector con altos costos de investigación y desarrollo con una tecnología de proceso potencialmente accesible y de importancia clave para las políticas de salud.

El acuerdo TRIPS introdujo la obligación de armonizar estándares para seis tipos de propiedad intelectual: derechos de autor, marcas registradas, indicaciones geográficas, diseños industriales, patentes, y esquemas de trazado de circuitos integrados. Asimismo, se establecieron directivas para el dictado de leyes que hagan cumplir los derechos de propiedad intelectual. La principal obligación impuesta a los titulares de las

¹ Este grupo incluye a Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití.

patentes es la divulgación completa de la información contenida en la innovación. Pero el TRIPS no exige explotación local de la invención (Artículo 27).

En términos generales, podría decirse que el Acuerdo prevé dos tipos distintos de obras intelectuales. Las obras literarias y artísticas, los programas de computación y las bases de datos entran en una primera categoría. Se les reconoce una protección de cincuenta años. En cierto sentido las marcas registradas también quedan en este grupo, ya que están protegidas casi por tiempo indefinido, con la sola condición de que los titulares de la marca sigan abasteciendo al mercado interno.

La segunda categoría cubre esencialmente las patentes industriales. Es patentable cualquier innovación que cumpla con las condiciones de novedad, actividad inventiva y aplicación industrial. La validez de las patentes otorgadas debe ser de 20 años. En el campo de la biotecnología se extiende a los microorganismos y a las obtenciones vegetales, pero excluye los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas y animales y las plantas y animales en sí mismos. Las disposiciones del Acuerdo en el área de la biotecnología serán reexaminadas en 1999.

Para cumplir con las estipulaciones del Acuerdo, los países de la región deberán introducir importantes cambios en sus propios regímenes de propiedad intelectual. Respecto de las patentes, en particular, todos los países de la región deberán extender la protección a productos farmacéuticos y químicos, generalmente excluidos en la actualidad de los sistemas de patentes. Además, los países que cuenten con alguna legislación sobre la propiedad intelectual deberán compatibilizarla con el Acuerdo. Chile, por ejemplo, ya tiene un régimen de patentes que establece un período de vigencia de 15 años, pero deberá ajustarlo al plazo de 20 años del TRIPS. Otros países incluyen excepciones al plazo de 20 años que no están previstas en el Acuerdo, mientras que algunos utilizan una fecha distinta para determinar el inicio de la protección (Primo Braga, 1995). Los países de la región que hasta ahora aplicaban requisitos de fabricación local para favorecer la radicación de firmas productoras deberán otorgar patentes a productos aunque no se fabriquen en el país.

En cuanto a los derechos de autor (*copyright*), el TRIPS clasifica al *software* como obra literaria. La mayoría de los países de la región no cuentan con protección alguna para el *software*. Sólo unos pocos lo hacen, pero por medios legales distintos de los derechos de autor. Lo mismo ocurre con la protección de variedades de plantas que el Acuerdo dispone debe

realizarse por medio de patentes, o de un sistema *sui generis*, o de una combinación de ambos. La mayoría de los países de la región excluye este tipo de protección, y sólo tres (Argentina, Chile y Perú) cuentan con un sistema propio (Ramassotto, 1997). A su vez, México se comprometió a introducir derechos para las obtenciones vegetales y a cumplir con las obligaciones de la Unión para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV) a los dos años de la firma del NAFTA (Primo Braga, 1995)

Estos ejemplos muestran que la región deberá introducir importantes reformas en su legislación para cumplir con las normas que establece el TRIPS. Asegurar el cumplimiento de las normas de propiedad intelectual quizá sea una de las tareas más difíciles para los países porque cuentan con escasos recursos administrativos y su sistema judicial no es del todo eficiente.

No obstante, el Acuerdo contiene seis áreas más en las cuales los países retienen grados de libertad de alguna significación:

i) Hay plazos de transición y de gracia. El propósito del período de transición es otorgar el tiempo necesario a los sectores afectados para que se adapten a las nuevas reglas de juego que surgirán a partir de la sanción de la ley de propiedad intelectual. El Artículo 65 del TRIPS determina una suma de plazos de transición que llegan a 10 años para la entrada en vigencia de las normas que establece:

– el inc.1 dictamina que todos los Miembros tienen un plazo de gracia de un año, a partir del 1º de enero de 1995, fecha de entrada en vigor de la OMC;

– el inc. 2 establece que los países en desarrollo pueden aplazar por cuatro años más la aplicación de las medidas que establece el Acuerdo;

– el inc. 4 determina que los países en vías de desarrollo que se vean obligados por el Acuerdo a contar con una ley de patentes para sectores que no gozaban de tal protección (el sector farmacéutico para la mayoría de los países de la región) pueden optar por aplazar en otros cinco años la aplicación de las disposiciones del TRIPS.

Los plazos de transición son los mismos para los países en vías de desarrollo y para los menos adelantados.²

² Los países menos adelantados no tienen ninguna excepción especial, salvo un vago compromiso por parte de los países desarrollados de propiciar transferencia de tecnología (Artículo 66), compromiso que no se asume para los países en desarrollo (Artículo 66, inc. 2).

ii) En ciertas condiciones pueden invocarse licencias obligatorias (Artículo 31). Se debe proveer una "remuneración adecuada" y la licencia puede ser otorgada sólo por razones vinculadas con la salud pública; nutrición u otros intereses públicos en emergencias nacionales; uso público no comercial; para corregir prácticas anticompetitivas o cuando el titular se rehúsa a otorgar la patente en "términos y condiciones comercialmente razonables".

iii) Las patentes no son retroactivas. La protección retroactiva se refiere a los productos con solicitud de patente en estudio, productos en desarrollo o productos que no están todavía en venta en los países que se encuentran en la fase de transición hacia leyes de patentes más estrictas cuando la legislación sea aprobada. Así, las patentes serán otorgadas solamente a solicitudes de productos presentadas a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo.

iv) Los artículos 40 y 41 intentan evitar la creación de barreras artificiales de ingreso. Los miembros están autorizados a especificar en su legislación nacional las prácticas o condiciones de patentamiento que "constituyen un abuso de los derechos de propiedad intelectual con un efecto adverso sobre la competencia".

v) El texto final del TRIPS no contiene una interpretación ni acabada ni coherente sobre las importaciones paralelas. Por un lado, el TRIPS otorga derechos exclusivos al patentario (Artículo 28). El titular de los derechos de un producto o procedimiento podrá impedir que terceros, sin su consentimiento, fabriquen, usen, oferten para la venta, vendan o importen para esos fines el producto patentado o el obtenido directamente por medio del procedimiento patentado. Se puede deducir de este artículo que las importaciones paralelas del producto patentado no son permitidas.

En otros artículos el Acuerdo pareciera contradecirse sobre este punto. En efecto, se incluye el agotamiento del derecho (Artículo 6). Según la figura jurídica del agotamiento, el titular de un derecho de propiedad intelectual es el único autorizado a poner en el mercado el objeto protegido y a percibir una recompensa en esa única ocasión. Pero, una vez puesto en el mercado, el producto "vuela por sus propias alas" y el titular de los derechos no puede pretender una nueva compensación ni puede prohibir que el producto protegido siga circulando en el mercado. El agotamiento del derecho permite la libre circulación de mercancías. Sin esta figura jurídica, en la cadena de comercialización un tercero siempre estaría sujeto a pagar una compensación al dueño de la patente. Se podría inter-

pretar que la adopción del principio de agotamiento del derecho implica la aceptación de las importaciones paralelas, la posibilidad de que un licenciario pueda ingresar el objeto lícitamente adquirido en otro mercado.

En este aspecto, por lo tanto, las legislaciones nacionales conservan autonomía para definir el régimen de agotamiento que estimen pertinente. Así, por ejemplo, mientras que la ley chilena y la mexicana prohíben las importaciones paralelas, la legislación aprobada por el Congreso en octubre de 1995 en Argentina las permite. En la ley vigente en Brasil las importaciones provenientes de los licenciarios voluntarios del titular de la patente están permitidas.

vi) Dado que el Acuerdo forma parte integral de la OMC, la cual ha establecido un mecanismo integral de solución de diferencias será legítima de ahora en adelante la represalia cruzada entre el no cumplimiento en este campo y el acceso al mercado de bienes.

El recurso a sanciones comerciales ha transferido un principio de la ley comercial de Estados Unidos a la ley internacional, aunque mitigada. Bajo la OMC la represalia cruzada es un recurso de última instancia, el tercero de un procedimiento de tres pasos bajo el nuevo mecanismo de solución de diferencias.

La represalia cruzada, en teoría, ofrece una posibilidad a los países de la región de recurrir a ella para negarle la protección de la propiedad intelectual a un país desarrollado que ilegal o unilateralmente les impide el acceso de sus bienes al mercado (Reichman, 1997). En la práctica, esta posibilidad se ve acotada por la posibilidad de pagos laterales realizados en el contexto del Sistema General de Preferencias (SGP) o de las negociaciones hemisféricas en curso. En efecto, si bien el Acuerdo zanjó las principales diferencias sobre esta cuestión a favor de los países innovadores, no con ello han cesado las presiones bilaterales y plurilaterales, originadas principalmente en los Estados Unidos. Esas presiones se originan sobre todo alrededor de los márgenes de libertad posibles antes señalados. Incluso se ha amenazado con sanciones comerciales, en especial la exclusión del SGP no consolidado en la OMC y, por lo tanto, una condición de acceso a mercados cuya posibilidad de ser defendida en la OMC es incierta.

En Argentina, por ejemplo, la legislación en estudio debió ser modificada varias veces para adaptarla a las sugerencias de Estados Unidos. Ello dio como resultado largos cabildos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y desvelo entre los legisladores por la intervención de la Embajada de Estados Unidos en

momentos claves de la negociación. La ley fue votada tres veces porque el Ejecutivo la vetó parcialmente y siguió pidiendo correcciones. La puja por su aprobación fue el trámite legislativo más largo y engorroso del bienio 1995-1996. Estados Unidos, por último, anunció a principios de 1997 la remoción de Argentina del SGP.

3. Subvenciones

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias es un ejemplo de armonización negativa ya que abarca sólo las medidas de comercio propiamente dichas. Es el texto más largo emanado de la OMC, reflejo de la significación del tema en la actualidad y de las discrepancias que suscita una política activa de acceso a los mercados externos. Las autoridades económicas deberán abandonar poco a poco algunas políticas de fomento en vigencia y adecuar sus regímenes para poner en práctica medidas compensatorias. El resultado es un acotamiento de la libertad de maniobra para las medidas compensatorias.

El nuevo acuerdo en su Artículo 27 reconoce que las subvenciones pueden formar parte integral de los programas de desarrollo (anteriormente incorporados al Artículo 14 del Código de la Ronda Tokio); pero por encima de este endoso general se ha colocado un freno para programas de subvención del tamaño, variedad e intensidad como los que aplicaron Taiwan y Corea en los inicios de su industrialización orientada al mercado externo.

El acuerdo establece dos cláusulas gatillo bastante restrictivas para la graduación de los países de la región. En primer lugar, los países en desarrollo serán graduados cuando alcancen competitividad exportadora, definida como la participación en el mercado mundial en un producto por sobre 3.25% durante dos años consecutivos. Un producto está definido como una partida (a cuatro dígitos) del sistema armonizado. Cuando el nivel de agregación es alto, se aleja la probabilidad de alcanzar el umbral.

En segundo lugar, se ha establecido un indicador muy taxativo: con un PBI per cápita superior a 1 000 dólares todos los países deben asumir obligaciones iguales. En la región se exceptúan cinco países, ya sea porque tienen un PBI per cápita inferior o por estar identificados por Naciones Unidas como país de menor desarrollo relativo: Haití (de menor desarrollo relativo), Bolivia, República Dominicana, Guatemala y Guyana (con PIB per cápita inferior a 1 000 dólares).

El acuerdo va mucho más allá del anterior Código de la Ronda Tokio en varias cuestiones de importan-

cia para las políticas de desarrollo. Por primera vez se ha logrado una definición, si bien aún demasiado genérica, del concepto de subvención. Se define como cualquier forma de contribución financiera del gobierno o mecanismo para sostenimiento de los ingresos o de los precios que otorgue alguna ventaja a empresas o ramas de producción. Las disciplinas del Acuerdo solamente rigen para las subvenciones específicas, concedidas a determinadas empresas, industrias o grupos de empresas. Con la intención de proveer un ordenamiento de las subvenciones (y por lo tanto de las circunstancias en las cuales se puede recurrir a las medidas compensatorias) éstas se clasifican en tres grupos: prohibidas, recurribles y no recurribles.

Están prohibidas³ las subvenciones para el uso de insumos internos o explícitamente destinados a las exportaciones. Los países en desarrollo deben eliminar los primeros en cinco años y los segundos en ocho años, que pueden ser prorrogados a diez por el Comité sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias establecido para supervisar el acuerdo. Sin embargo, durante el período de transición pueden presentarse demandas de medidas compensatorias. Los países menos adelantados que figuran en el Anexo VII del Acuerdo están exceptuados de esta prohibición, siempre que su PIB per cápita no supere los 1 000 dólares.

Las subvenciones no recurribles son inmunes a las medidas compensatorias. Son aquellas de naturaleza general que no tienen impacto directo sobre los precios. Por ejemplo, las aplicadas a actividades como investigación básica y desarrollo, desarrollo precompetitivo, asistencia a las regiones atrasadas, o asistencia para cumplir con nuevas reglamentaciones o normas ambientales. Estas subvenciones están permitidas entre ciertos límites, aunque cualquier país puede recurrir a la OMC si estima que una subvención, en principio no recurrible, le perjudica.

Las subvenciones recurribles son todas las específicas (es decir, las que se otorgan sólo para determinadas industrias o empresas) que influyen sobre los precios de exportación. Pueden dar lugar a medidas compensatorias si se comprueba que causan efectos

³ No debe olvidarse que no son subvenciones —ni están prohibidos— la admisión temporaria (ingreso sin pago de aranceles de bienes, partes o piezas para su posterior exportación) y el draw-back o reintegro de aranceles sobre insumos importados usados en exportaciones. Los plazos para los reintegros no están reglamentados a nivel internacional por lo que cada país puede establecer los propios con la laxitud o severidad que considere adecuados. Por ejemplo, en Estados Unidos los reintegros pueden obtenerse hasta los cinco años de ingresada la mercadería.

perjudiciales sobre la producción nacional. El Acuerdo establece un procedimiento bastante restrictivo para la determinación del perjuicio grave y para calcular el margen de subvención. Sin embargo, se supondrá que existe perjuicio grave cuando las subvenciones superen el 5% del valor exportado. Cuando un país desarrollado quiera iniciar una acción contra un país de la región deberá comprobar el daño sufrido. Esto da mayor margen a los países de la región que a los países desarrollados en el caso de una medida compensatoria, porque para los países desarrollados se invierte la carga de la prueba. Deben ellos mismos probar que no causan daño.

Hay en el Acuerdo otras excepciones para los países de la región en las consideraciones de trato especial y diferenciado que pueden resultar beneficiosas para los exportadores pequeños o primerizos.

La previsión *de minimis* incluida en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos y trasladada luego a la OMC significa que se dará por terminada cualquier investigación para aplicar un impuesto compensatorio contra un país de la región si la subvención involucrada es pequeña. Para ser beneficiarios de esta cláusula contenida en el Artículo 27.9, el nivel de subvención otorgado por un país en desarrollo no debe exceder el 2% del valor unitario del producto (3% en el caso de los países anotados en el Anexo VII). La disposición *de minimis* también se aplica si la exportación en cuestión es inferior al 4% de los volúmenes totales de importación del producto, siempre y cuando todos los países en desarrollo juntos no sumen más del 9% de las importaciones de ese producto.⁴

Otra cláusula del Acuerdo que también permite cierto margen de maniobra es la que establece que no se aplicarán derechos compensatorios por condonación directa de deuda o por subvenciones aplicadas para cubrir costos sociales relacionados con los programas de privatización. Ello siempre que tanto el programa como la subvención estén limitados en el tiempo y que el primero resulte en la privatización real de la empresa en cuestión. Esta disposición podrá servir para fomentar las subvenciones ligadas a la entrada de inver-

siones directas extranjeras en el contexto de las privatizaciones.

Las limitaciones para los países de donde provienen los grandes flujos de importaciones y que ya tenían una presencia muy visible en los mercados mundiales ofrece otra oportunidad. Ellos no podrán introducir nuevas subvenciones y tendrán que eliminar las actuales de exportación en un plazo de diez años. Para los países de la región que se encuentran en una etapa más temprana en el desarrollo de sus exportaciones esta medida tiene efectos positivos en dos frentes. En los mercados externos, deja libre cierto espacio para aumentar la participación. Además en tanto exportadores pequeños, la propia libertad de acción es más amplia. La previsión *de minimis* (en su connotación de mantenerse debajo del 4% de los volúmenes totales de importación del producto) da cierto campo para crecer. En el mercado interno, la posibilidad legítima de frenar a los países más activos en el comercio internacional afianza las condiciones de sustentabilidad de la propia apertura. Los países de la región deberán ahora completar su apertura y la desreglamentación con la adopción de mecanismos ágiles compatibles con la OMC para aplicar aranceles compensatorios (así como mecanismos eficaces de salvaguardia) para sustentar las reformas comerciales realizadas.

En síntesis, la OMC deja algunas posibilidades abiertas para aplicar una política sensata que prevenga las medidas compensatorias. Los países deben concentrar hoy su política de subvención en corregir las fallas evidentes del mercado, o en situaciones en que existan grandes costos ocultos. El mercado presenta serias fallas en cuanto a la difusión de informaciones sobre los mercados externos, sobre todo en lo que toca a las preferencias de los consumidores extranjeros, los canales de comercialización, los cambios de diseño, el cumplimiento de normas técnicas, el etiquetado medioambiental y los requisitos de calidad. No tienen restricciones los estudios de mercado y en general toda la adquisición de información sobre los mercados externos financiados por el gobierno a través de sus departamentos de promoción. En estos aspectos, hay importantes posibilidades que explorar, como ya lo están haciendo Prochile en Chile, EXPORT.AR en la Argentina, PROEXPORT en Colombia (CEPAL, 1995).

Como apoyo precompetitivo, el sector público puede y debe encarar un amplio apoyo para reducir el costo de entrada del sector privado al establecimiento de la normativa internacional de gestión de la calidad desarrollada por la Organización Internacional de Normalización (ISO, por su sigla en inglés). El sector privado necesitará apoyo creciente en este renglón para

⁴ Esta cláusula es un indicador de que habrá que evitar el apoyo a los productos en donde se concentran las exportaciones de los países en desarrollo, normalmente considerados productos sensibles en los mercados internacionales. Para evitar tocar este umbral será necesario contar con información de las participaciones de los países competidores en cada mercado. Los organismos regionales pueden representar un papel principal en la centralización y la divulgación de la información pertinente de modo de evitar la subvención contraproducente o sin salida exportadora.

la adquisición de bienes a fin de mejorar la obtención de los certificados de calidad. La certificación ISO es una llave maestra de acceso a los mercados internacionales. Sin ella las empresas exportadoras tienen que efectuar largos y costosos trámites para colocar sus productos. Más allá de facilitar el acceso a mercados, la adecuación a las normas ISO ayuda a reducir los costos ocultos al cabo de un par de años (Sykes, 1995)

En la línea de apoyo directo hay posibilidades también. Por ejemplo, puede tenerse en cuenta el establecimiento de un sistema de devolución de impuestos indirectos tanto para el producto directamente exportado como para los insumos y componentes materialmente catalizadores. Está permitido cualquier mecanismo que ponga a los exportadores en igualdad de condiciones con sus competidores internacionales y les dé acceso a las tasas de interés internacional y aun dar un margen de subvención siguiendo los lineamientos del acuerdo pertinente de la OCDE.

Sujetos a los requisitos de transparencia y notificación, pueden aplicarse subvenciones para que los procesos industriales respondan más adecuadamente a las exigencias ambientales, en tanto se limiten al 20% de los costos de adaptación y sean una medida excepcional no recurrente. Es sabido que este tipo de reestructuración contribuye a mejorar la eficiencia de las empresas.

Por último, se puede poner en funcionamiento un programa de apoyo para exportaciones nacientes con subsidios de exportación modestos y temporarios, que se podrán liquidar cuando las exportaciones alcancen cierto nivel (fijado en términos de valor o porcentaje de los ingresos totales por exportación) y dejen de ser incipientes. No son completamente lícitos para los países con un PIB per cápita que exceda 1 000 dólares. No obstante, podrían tenerse en cuenta ya que pueden considerarse como precompetitivos. Además en tanto estas líneas de exportación sean pequeñas y mantengan su participación en el mercado por debajo del 4% no estarán sujetas a medidas compensatorias (a menos que la participación total de los países en desarrollo supere el 9%)

En esta misma línea de exportaciones nacientes (o que pueden mantenerse fuera de la mira de las medidas compensatorias) puede estudiarse la introducción de subvenciones a todas las empresas que dentro de una misma partida arancelaria exportan en conjunto un valor por debajo de un techo preestablecido que debe ser estudiado para cada país. En tanto se otorga a todas las empresas no se puede definir como subvención específica y, por lo tanto, no es claro que esté prohibida. Chile, por ejemplo, tiene en vigencia el llamado

sistema simplificado de reintegro a exportadores, que consiste en una devolución de hasta el 10% del valor de las mercaderías exportadas por concepto de reintegro de gravámenes que inciden en el costo de los insumos incorporados, siempre que el valor anual exportado supere un cierto monto.⁵ Este tipo de apoyo puede ser defendido bajo las previsiones *de minimis*.

Más allá de la explotación activa de estos márgenes de maniobra para el acceso a los mercados internacionales, hay otros elementos positivos en la reducción del grado de discrecionalidad de la acción compensatoria. El recurso a esa cláusula tiene otras tres limitaciones. En primer lugar, se establece la cláusula *sunset*, por la cual todos los derechos compensatorios deben ser eliminados en un plazo de 5 años, salvo cuando las autoridades investigadoras determinen, sobre la base de una nueva investigación, que la eliminación del impuesto alentará la continuación o reaparición de la subvención y el perjuicio a sus productores nacionales. En segundo lugar, una empresa en forma aislada no puede ya iniciar la demanda de establecer una medida compensatoria, sino que debe hacerlo en relación con la "producción nacional" del producto similar. La solicitud de medida compensatoria se considerará hecha por la producción nacional "cuando esté apoyada por productores nacionales cuya producción conjunta represente más del 50% de la producción total del producto similar producido por parte de la producción nacional que manifieste su apoyo o su oposición a la solicitud" (Artículo 11.4). En tercer lugar, los procedimientos otorgan por primera vez el derecho de presentar pruebas a todas las partes afectadas (no sólo a los productores nacionales sino también a los importadores, los consumidores y a las empresas usuarias de productos intermedios).

Para aprovechar estos resquicios los países de la región deberán, cada vez más, considerar el establecimiento de contactos activos con las asociaciones de consumidores o usuarios intermedios de sus productos de exportación como parte integral de sus estrategias de exportación. En este campo debería explorarse la factibilidad de establecer oficinas conjuntas de información y de enlace con esas asociaciones bajo la égida de los organismos regionales. Este puede ser un punto de apoyo muy importante para sostener el crecimiento de las exportaciones y para reducir la vulnerabilidad de acceso.

A pesar de estas franquicias, debe tenerse presente que en el marco de negociaciones bilaterales muchos

⁵ Para mayores detalles véase CEPAL (1995).

países de la región se han comprometido a no innovar y a eliminar progresivamente sus programas de subvención, con lo cual la introducción de nuevos programas puede dar lugar a reclamaciones en el ámbito bilateral. Además, ya se han presentado conflictos de jurisdicción sobre las investigaciones iniciadas antes de la entrada en vigencia de la OMC pero concluidas con posterioridad. En otras palabras, el Acuerdo no es retroactivo. Las subvenciones otorgadas en el pasado pueden sufrir la acción compensatoria bajo las reglas menos estrictas del Código de la Ronda Tokio. Asimismo deberá tenerse en cuenta que en Estados Unidos las subvenciones son recurribles por 15 años a partir de su otorgamiento.

Como importadores, los países de la región deberán adaptar su legislación a las condiciones más precisas y específicas de estos compromisos. Los compromisos reducen el margen para decisiones administrativas discrecionales y aumentan la necesidad de otorgar transparencia a los procesos decisorios (Guimares y Naidin, 1994). Tal vez la mayor ventaja de los compromisos asumidos está en la posibilidad que abren para dar un importante anclaje a los procesos de integración regional en marcha, que de otra manera pueden verse sometidos a las marchas y contramarchas y a la incertidumbre que sufrieron los procesos del decenio de 1960.

No obstante, sea cual fuere la limitación que conlleven estos compromisos, está agotada la etapa de aplicación indiscriminada y masiva de incentivos fiscales a las exportaciones. Aparte el peso de las restricciones fiscales vigentes en la mayoría de los países de la región, hay otras razones que explican esa evolución. En primer lugar, las políticas comerciales de los países de la región han reducido y aún eliminado su tradicional sesgo antiexportador y los incentivos usados en otras épocas, que tenían por objeto compensar el efecto pernicioso de las prácticas comerciales restrictivas de las empresas transnacionales renuentes a producir para competir en los mercados internacionales. El acelerado proceso de globalización y el vuelco creciente de la inversión extranjera directa hacia los mercados externos hacen también menos necesario (y en algunos casos redundante) apoyar las exportaciones con transferencias fiscales. En este sentido, el Acuerdo legitima los acuerdos de precios para solucionar y a veces interrumpir las investigaciones sobre subvenciones. A esta posibilidad deberán estar bien alertas las autoridades de la región, ya que si esta compensación de precios prospera, no cabrá duda de que la necesidad de la subvención ha desaparecido y por lo tanto sería procedente terminar con las transferencias innecesarias al exportador.

Hoy la competencia de incentivos está dada mayormente en la carrera por influir en las decisiones de la localización de los flujos de inversión (UNCTAD, 1995). En este campo los avances de la Ronda Uruguay fueron muy tímidos. El acuerdo de TRIPS apenas contiene dos obligaciones: eliminar los incentivos para aumentar el grado de integración nacional y mantener un balance de divisas positivo (Sauvé, 1995)

4. Salvaguardias: Artículos XVIII.b y XIX

La salvaguardia más utilizada por los países en desarrollo para defender sus mercados ha sido el recurso al Artículo XVIII.b. El Artículo XVIII.b (agregado al GATT en 1955) ha permitido a los países en desarrollo un significativo margen de maniobra para imponer restricciones cuantitativas con el objeto declarado de proteger la balanza de pagos y mantener un nivel de reservas adecuado.⁶ En el pasado esta excepción fue usada no sólo por este motivo, sino también para aplicar, sin mayores trabas ni oposiciones, programas de sustitución de importaciones.

El entendimiento emanado de la Ronda Uruguay no supone nuevos compromisos obligatorios ni recorta mayormente estos grados de libertad. Los cupos de importación no han sido prohibidos. Como resultado de la negociación, los países en desarrollo están autorizados para recurrir a aranceles en caso de problemas de balanza de pagos. Además se comprometen a notificar sus medidas y a consultar con el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos. En este sentido, los grados de libertad retenidos bajo la OMC pueden ser importantes en el futuro.

Dada la precariedad financiera y la amenaza nunca ausente de crisis externas, estos grados de libertad para defender la balanza de pagos son esenciales para retener una capacidad de respuesta inmediata frente a efectos adversos. La consolidación de aranceles a niveles más altos de los aplicados permite también una protección temporal para fines de balanza de pagos sin necesidad de compensación. Sin embargo, en el ambiente económico internacional actual, es mucho más difícil recurrir a esta excepción para fines de protección del mercado interno, como solía ocurrir en el pasado.

Sirva como ejemplo de las nuevas restricciones para el uso de este recurso, la resistencia registrada

⁶ Es sabido que las restricciones cuantitativas tienen efectos distorsionantes; pero dada la reacción demorada de la balanza de pagos al alza de aranceles, se ha recurrido a los cupos con más frecuencia (Stewart, 1989).

frente a los cupos para los automotores impuestos por Brasil, aquejado de un creciente déficit comercial en junio de 1995. Corea del Sur, Estados Unidos y Canadá se expresaron en contra de esta medida. Estos países amenazaron con pedir una compensación argumentando que las reservas de Brasil eran lo suficientemente altas como para no justificar un cupo bajo la excepción del Artículo XVIII.b. Las reservas, que llegaban a 47 000 millones de dólares, podían servir para financiar 12 meses de importaciones. Aunque dos tercios de estas reservas eran de corto plazo, este precedente muestra las dificultades que habrá para justificar cupos cuyo objetivo no sea claramente la defensa de la balanza de pagos.

El uso de las salvaguardias ha tenido una convulsionada historia en las negociaciones del GATT (Artículo XIX del GATT). La cláusula de salvaguardias del GATT de 1947 estaba prevista para actuar como válvula de seguridad, al permitir a los países la aplicación de recargos arancelarios temporales en caso de oleadas importadoras. Así, en virtud del Artículo XIX, se podían imponer temporalmente aranceles más altos sobre la base de la cláusula de nación más favorecida (NMF). No obstante, el Artículo XIX ha sido invocado raras veces debido a la exigencia de cumplir con el principio NMF y a la necesidad de dar compensación a los exportadores afectados.

Un consenso pragmático emergió en la Ronda Uruguay para legitimar los cupos de importación en forma selectiva y relajar la obligación de compensación. El nuevo acuerdo prohíbe a los países desarrollados imponer nuevas medidas de área gris y propone la eliminación de todas las existentes en un período de cuatro años, con la excepción de una medida específica por país, que deberá ser eliminada antes del

31 de diciembre de 1999. Del mismo modo, todas las medidas de salvaguardia adoptadas bajo el Artículo XIX deberán ser eliminadas en un período de ocho años desde el momento de su adopción o de cinco años desde el momento de la entrada en vigencia de la OMC, según cuál sea primero. Además, todas las medidas están sujetas a una cláusula *sunset*, una duración máxima de ocho años si las autoridades confirman que la medida continúa siendo necesaria y si puede demostrarse que el ajuste se está realizando. En cualquier caso, después de un año la medida debe ser liberalizada progresivamente durante su período de aplicación.

El Acuerdo contiene también provisiones *de minimis*, como los que se refieren a la imposición de aranceles compensatorios (y antidumping) para los países en desarrollo. Establece que las medidas de salvaguardia no serán aplicadas a un país en desarrollo cuando su participación en las importaciones totales de un producto sea menor al 3%, y cuando las importaciones de los países en desarrollo en su conjunto no excedan del 9% del valor de las importaciones totales del producto.

El Acuerdo es una solución de transacción. A pesar de que sanciona la selectividad, se han establecido plazos para la vigencia de las salvaguardias y procedimientos para la determinación del daño. De todos modos, la seguridad de acceso no se verá necesariamente mejorada dado que el ajuste del mecanismo para aplicar salvaguardias provocará un desvío de las medidas de protección hacia un uso más intensivo de los aranceles antidumping, cuyas reglas fueron precisadas apenas en términos de procedimientos.⁷ En la relativa facilidad del recurso al arancel antidumping, junto con la no consolidación del SGP, se encuentra el eslabón más débil para el acceso a los mercados internacionales.

IV

Las necesidades de anclaje y de margen de maniobra: su confluencia en la OMC

Las deliberaciones sobre el comercio internacional tienden a lograr a largo plazo una armonización creciente. El ejemplo más claro de la Ronda Uruguay es el resultado de la negociación de TRIPS. El debate de las cuestiones de derechos laborales y medio ambiente sigue por el mismo camino pero con menos ímpetu. La armonización de las reglamentaciones es sin duda

⁷ Como es sabido, las medidas antidumping y compensatorias han proliferado en los últimos años, a pesar de las negociaciones en marcha en la Ronda Uruguay. La legislación antidumping es la herramienta comercial más activa. A medida que los países de América Latina se han liberalizado, también han recurrido a aranceles antidumping y compensatorios. Esto podría ser contraproducente, dado que el comercio intrarregional es un impulso importante para el crecimiento (Tussie, 1996).

una vía lenta y difícil, al menos en el ámbito multilateral.

Mientras tanto, la malla de la red se amplía a corto plazo; la OMC ha dejado sensibles márgenes de discrecionalidad, sobre todo en el mercado interno, aunque ya no son infinitos como en la época de apogeo del trato especial y diferenciado. Se retienen márgenes de maniobra internos en las consolidaciones por sobre los niveles arancelarios efectivamente aplicados y en cierta laxitud (o posibles diferencias de interpretación) de los compromisos emanados del Artículo XVIII.b.

En términos comparativos, estos grados de libertad en el propio mercado son mayores que los logrados para afianzar el acceso a los mercados internacionales. Las previsiones *de minimis* funcionan, en primera instancia, como márgenes de maniobra para los pequeños exportadores. Sin embargo, a la larga actuarán como un freno externo, sobre todo para los sectores poco dinámicos (o sensibles) del comercio internacional.

Aunque la previsión *de minimis* garantiza oportunidades para los pequeños exportadores por separado, no ocurre lo mismo para los países en su conjunto. El volumen agregado de exportaciones de un mismo bien de los países en desarrollo puede con suma facilidad sobrepasar el umbral del 9% establecido en los acuerdos de salvaguardias y subvenciones. Por último, cabe esperar un recrudecimiento de las medidas antidumping, y un vuelco general de las medidas de protección en favor de este recurso, ya que en términos relativos, es la medida menos reglamentada por la OMC.

Por otra parte, la OMC puede ser usada como un anclaje general de la política económica. Puede servir, por ejemplo, para asegurar la transparencia de la política de incentivos, o para mejorar su focalización, dirigiéndola efectivamente a sectores de exportaciones nacientes sin capacidad de provocar una reacción en los mercados externos. De esta manera, el marco multilateral puede usarse para evitar que los incentivos se canalicen principalmente a sectores altamente concentrados con una gran capacidad de cabildeo (e incluso con mayor acceso a los mercados financieros internacionales).

Deberá tenerse presente que el enlace entre la política comercial y la negociación comercial es hoy día un asunto cada vez más delicado, pues puede haber tensión entre las necesidades de desarrollo exportador de cada país y las tendencias a la convergencia de las políticas implícitas en el nuevo sistema de comercio. Para acomodarse a los nuevos compromisos internacionales el Estado deberá contar con la capacidad

institucional necesaria. Deberá llevar a cabo una reconstrucción institucional que permita la aplicación de los instrumentos de política que si bien son más complejos, pueden acercarse más a lo óptimo (Hoekman, 1995).

A partir de la Ronda Uruguay los instrumentos que hasta el presente eran normalmente parte de la política interna de cada país pasaron a ser temas centrales de negociación. Algunos de los acuerdos logrados implican obligaciones que van al corazón de la gestión interna de cada gobierno y que en el futuro quedarán sometidas al escrutinio internacional. La adecuación de la legislación nacional a las normas del TRIPS, por ejemplo, llevó en la Argentina a una puja entre el Poder Ejecutivo, negociador de los acuerdos internacionales, y el Poder Legislativo, a cargo de la reforma de las leyes. Sin contar siempre con información suficiente, el Poder Legislativo se transformó en un actor, tratando de interpretar los puntos del Acuerdo y legislar sobre ellos. Los márgenes de maniobra, las áreas grises, o posibilidades de interpretación permiten que el Legislativo tome iniciativas que pueden desembocar en roces con el Poder Ejecutivo. En otras palabras, la adaptación legislativa requiere una importante negociación política interna. Un forcejeo de poderes podría tener consecuencias contraproducentes al provocar la inestabilidad política y económica, en lugar de la modernización y de los progresos que promete la incorporación al sistema internacional de comercio (Rodrik, 1995).

La Ronda Uruguay significa para los países de la región un nuevo conjunto de obligaciones. De hecho, ser miembros de la OMC implica el cumplimiento de una docena de acuerdos colaterales con amplias exigencias de notificación. El compromiso de notificación incluye informar a la OMC sobre la introducción de restricciones a las importaciones para proteger la balanza de pagos (o cualquier modificación de éstas o del programa acordado para su eliminación). Los acuerdos también exigen una notificación anual sobre los cambios en la legislación y en las normas. Cuando se trate de aranceles, la información requerida deberá incluir detalles sobre el tipo de medida utilizada, el criterio elegido para administrarla, cuáles son los productos afectados y su efecto en el comercio.

Las exigencias de notificación se extienden a la introducción o modificación de incentivos a sectores, aunque se hayan acordado excepciones a los compromisos de reducirlos. Además, deben notificarse los cambios de las medidas sanitarias y sobre la adopción de estándares diferentes a los acordados internacionalmente. En cuanto a los regímenes de subvención,

debe notificarse sobre el tipo de subvención (como préstamo, concesión impositiva, etc.); el grado de subvención por unidad, o por lo menos, el total anual presupuestado para el otorgamiento de la subvención (incluse, si es posible, el promedio por unidad otorgado el año anterior); el objetivo que se pretende con el otorgamiento; duración de la subvención; estadísticas que permitan evaluar los efectos comerciales de la subvención (Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Artículo 25).

Pocos países de la región cuentan actualmente con la estructura institucional necesaria para satisfacer las exigencias de notificación. No siempre hay una preparación técnico-administrativa suficiente para cumplir con el escrutinio de tipo microeconómico y a nivel subnacional que estipulan las nuevas reglas de juego internacionales. Por otra parte, en el marco de las aperturas realizadas, ya hay indicios de que habrá una creciente demanda interna de aplicación de aranceles compensatorios o antidumping. Los mecanismos institucionales para atender esa demanda deberán acomodarse a los requisitos internacionales para la determinación de daños a fin de comprobar la existencia de dumping o subvención y el nivel de los mismos. Será preciso crear instancias de negociación para acomodar los intereses en juego.

Una innovación importante de la OMC ha sido la creación de un Organismo de Solución de Diferencias (OSD) con credibilidad. El OSD atenderá todas las disputas surgidas de los acuerdos contenidos en el Acta Final, con poderes muy aumentados. Su creación es la contribución más importante de la Ronda en términos de proveer seguridad y predictibilidad al sistema comercial multilateral. El OSD establecerá grupos especiales, adoptará informes, vigilará la aplicación de las resoluciones y recomendaciones y autorizará la suspensión de concesiones. Esta es una mejora significativa en comparación con el GATT, en el cual la solución de diferencias estaba fragmentada entre el Consejo del GATT y los comités establecidos para administrar los Códigos de la Ronda Tokio.

V

Observaciones finales

La OMC plantea varias tareas tanto de orden interno como externo. En el orden interno, el desafío se presenta por los cambios de procedimientos, la necesidad creciente de información y el mejoramiento de la

Dos aspectos nuevos distinguen al mecanismo de la OSD de la práctica dada hasta el presente. De ahora en adelante deberá haber consenso contra el establecimiento de grupos especiales o la adopción de informes de esos grupos, mientras que según el sistema anterior, debía haber un consenso antes de que pudiera tomarse una decisión positiva. Con el nuevo sistema, las partes en disputa no pueden bloquear por mucho tiempo las decisiones que van en su contra. En segundo lugar, las decisiones del grupo especial podrán ser apeladas ante un Organismo de Apelación.

Con el establecimiento del OSD no se ha modificado la forma de determinar las compensaciones o penalidades posibles: la magnitud de ambas sigue abierta a la discrecionalidad de las partes en disputa. Además el OSD no tiene poder de iniciativa. Sin embargo, mejora la automaticidad de los procedimientos y, por lo tanto, se ha facilitado la búsqueda de compensaciones o la instrumentación de penalidades en caso de disputas comerciales. El OSD inaugura una instancia de negociación multilateral con credibilidad, razón por la cual cabe esperar un uso cada vez más intenso del sistema de solución de diferencias. Como los países de la región deberán tener en cuenta la posibilidad tanto de demandar como de ser demandados con mayor frecuencia que en el pasado, habrán de tomar conciencia de la necesidad de entrenarse en la materia.⁸

En síntesis, la nueva política comercial debe apoyarse con un perfeccionamiento constante de las estrategias de negociación. Para ello, es fundamental que los países de la región conozcan los grados crecientes de profesionalismo requeridos y no sólo del Ejecutivo, encargado tradicionalmente de las negociaciones económicas internacionales. La integración profunda exige la participación creciente de los demás poderes: el Legislativo, por su responsabilidad de trasladar la norma internacional a la legislación nacional; y el Judicial para dirimir posibles diferencias entre poderes y también entre particulares, como resultado de la aplicación de las nuevas normas.

⁸ Como partes demandadas todos los países de la región que han recurrido al OSD (Venezuela, Chile, Perú y Costa Rica) han sido favorecidos. Brasil y Argentina están entre las partes demandadas de disputas aún en curso (Tussie y Vásquez, 1996).

transparencia. Los acuerdos sectoriales y por temas suponen requisitos de notificación de cambios para los cuales habrá que estar preparado. Asimismo el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC requerirá un seguimiento y exámenes periódicos de la política comercial vigente.

Se podría aprovechar ese mecanismo para mejorar el acceso a la información de las partes involucradas a nivel nacional y para acentuar la transparencia de la política comercial. La necesidad de centralizar la información puede servir para promover la creación de un organismo especial a nivel nacional a fin de monitorear la política comercial. Ese organismo tendría como función la preparación y publicación de un informe regular sobre los efectos e incidencia de las políticas comerciales y de inversión adoptadas (Hoekman, 1995).⁹ Se podría así velar, por ejemplo, por que las subvenciones otorgadas no desencadenen una demanda de medidas compensatorias, para cuyo efecto habría que verificar su compatibilidad con las listas de subvenciones permitidas y recurribles, o que, en su defecto, se mantengan dentro de las previsiones *de minimis*, tanto relativas al valor del producto como a la participación en el mercado de exportación.

En el frente externo, queda por definir y reformular el concepto de graduación. Los acuerdos de la Ronda Uruguay fueron excesivamente taxativos con el establecimiento de una línea de corte para los países con un PIB *per cápita* superior a 1 000 dólares. Sin duda, ya está aceptada la tradicional división binaria entre países desarrollados y en vías de desarrollo, aunque sigue vigente el concepto de industria naciente y no puede descontarse la amenaza de precariedad financiera. Debería, por lo tanto, proponerse el establecimiento de un sistema de verificación al amparo de la OMC para formular criterios de graduación. Será necesario llegar a un acuerdo sobre si un país debe ser graduado en todas las cuestiones al mismo tiempo o, si por el contrario, debe establecerse un movimiento escalonado, tema por tema, sector por sector. También habrá que acordar la autoridad que decide el punto o el momento en que un país se "gradúa" del tratamiento especial y diferenciado. Sería beneficioso para los países de la región que se estableciera un sistema de

supervisión para asegurar que las concesiones y períodos de transición que otorgan los acuerdos no sean utilizados para inclinar la balanza en una u otra dirección en momentos claves de negociación.

En síntesis, las deliberaciones sobre comercio internacional tienden a lograr a largo plazo una armonización creciente. No obstante, el que mucho abarca, poco aprieta. A corto plazo, se han retenido márgenes de maniobra en el mercado interno. Aunque ya no sean infinitos, como en la época de apogeo del trato especial y diferenciado, están presentes y no son desdeñables. Estos grados de libertad son menores en lo que toca al acceso al mercado internacional que en el mercado interno. Las previsiones *de minimis*, en primera instancia, funcionan como margen de maniobra para los pequeños exportadores. Sin embargo, en última instancia, pueden ser una construcción externa para el crecimiento de las exportaciones, sobre todo en sectores sensibles o poco dinámicos del mercado internacional.

Los compromisos internacionales forman un marco de referencia en el que deben desenvolverse las políticas comerciales. La OMC permite todavía un grado significativo de discrecionalidad. El trato especial y diferenciado en su época de apogeo permitió un amplio margen de maniobra para las políticas de sustitución de importaciones, sin ser necesariamente un determinante ni de la profundidad ni de la intensidad con que se llevaban a cabo; lo mismo sucede hoy con la OMC, que marca el rumbo de la apertura comercial, pero no su intensidad ni su ritmo. Es de señalar que entre los niveles arancelarios consolidados se retiene un margen nada despreciable para la protección efectiva de actividades de acuerdo con las prioridades de cada país.

En términos de estrategia general de acceso a los mercados, será necesario sustituir las transferencias fiscales habituales por el apoyo estatal a actividades que se caracterizan por fuertes externalidades, actividades genéricas más resguardadas de las medidas compensatorias o antidumping. Como ejemplo puede mencionarse el apoyo que deberá prestar el Estado para que el sector exportador se adapte a las normas y especificaciones de los mercados de exportación. En el acceso a mercados internacionales los contactos con las asociaciones de consumidores, importadores y usuarios intermedios rendirán frutos crecientes, ya que el nuevo sistema de demandas de medidas compensatorias les da derecho a dar a conocer su punto de vista. Los países de la región deberían establecer oficinas conjuntas de información y de enlace con dichas asociaciones. Estas actividades de gestión del acceso tendrán en

⁹ México, por ejemplo, ya ha dado pasos para consolidar su política de promoción con la fusión del Fondo para las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) bajo la égida del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).

el futuro un rendimiento creciente, sobre todo si las realizan en forma mancomunada los países de la región con intereses comunes. Deberá tenerse presente que las previsiones *de minimis* son más restrictivas para el conjunto de los países en desarrollo, que para un país tomado individualmente.

Estos amplios parámetros deberán definir el diseño de las políticas comerciales. La transformación productiva depende principalmente de las alternativas de política a nivel nacional junto con el efecto de arrastre que pueda tener la tasa de crecimiento de los mercados internacionales.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales: una evaluación para América Latina y el Caribe*, LC/R.1447, Santiago de Chile.
- _____ (1995): *El papel de las cancillerías latinoamericanas en la promoción y el desarrollo de las relaciones comerciales entre América Latina y la Unión Europea*, LC/R.1526, Santiago de Chile.
- Guimares, E. y L. Naidin (1994): GATT 1994: Os Novos Acordos sobre Dumping, Subsídios e Salvaguardas, *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, N° 39, Río de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comercio Exterior, abril-junio.
- Hoekman, B. (1995): *Trade Laws and Institutions: Good Practices and the World Trade Organization*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Johnson, H., P. Wonnacot y H. Shibata (1986): *Harmonization of National Economic Policies under Free Trade*, Toronto, Ontario, University of Toronto Press.
- Kahler, M. (1993): Régimen comercial y diversidad nacional, *América Latina internacional*, vol. 1, N° 1, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Lawrence, R. (1993): Futures for the world trading system and implications for developing countries, M. Agosin y D. Tussie (comps.), *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Olechowski, A. (1989): Las barreras no arancelarias, M. Finger y A. Olechowski (comps), *La Ronda Uruguay. Manual para las negociaciones comerciales multilaterales*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Primo Braga, C. (1995): *Trade-Related Intellectual Property Issues: The Uruguay Round Agreement and its Economic Implications*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ramassotto, A. (1997): El convenio de conservación de la biodiversidad: su temática e implicancias, Buenos Aires, FLACSO, *Tesis de Maestría*.
- Reichman, J.H. (1997): *Implications of the Draft TRIPs Agreement for Developing Countries as Competitors in an Integrated World Market*, UNCTAD Discussion Papers, N° 73, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Rodrik, D. (1995): Los países en desarrollo después de la Ronda Uruguay, *América Latina internacional*, vol. 2, N° 1, Buenos Aires, FLACSO.
- Sauvé, P. (1995): A first look at investment in the final act of the Uruguay Round, *Journal of World Trade*, vol. 24, N° 10, Ginebra, Werner Publishing Co.
- Stewart, F. (1989): Proposals for a review of GATT article XVIII: An assessment, *Uruguay Round: Papers on Selected Issues*, Ginebra, UNCTAD.
- Sykes, A. (1995): *Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Tussie, D. (1994): The policy harmonization debate: What can developing countries gain from multilateral trade negotiations?, *UNCTAD Review 1994*, Ginebra, UNCTAD. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.94.II.D.19
- _____ (1996): Argentina in the global market: Facing the dilemmas, *Documentos e informes de investigación*, N° 202, Buenos Aires, FLACSO.
- Tussie, D. y P. Vázquez (1996): La Organización Mundial de Comercio: una evaluación de sus primeros dos años de funcionamiento con miras a su reunión en Singapur, *Documentos e informes de investigación*, N° 206, Buenos Aires.
- UNCTAD (1995): *Incentives for Foreign Direct Investment: Competition or Cooperation?*, Ginebra.
- Weston, A. (1995): The Uruguay Round: Unravelling the implications for the least developed and low income countries, *Research Papers for the Group of 24*, vol. 6, Ginebra, UNCTAD.