

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.731(Sem.46/6)
5 de enero de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario sobre Situación y Perspectivas de la Participación de los Países de América Latina y el Caribe en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), patrocinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Santiago de Chile, 26 al 28 de octubre de 1988

**RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL SEMINARIO SOBRE SITUACION Y PERSPECTIVAS
DE LA PARTICIPACION DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE
EN LA RONDA URUGUAY DEL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES
ADUANEROS Y COMERCIO (GATT) */**

*/ Exposición realizada en la sesión de clausura del Seminario, a título personal, por el señor Gustavo Fernández Saavedra, Coordinador del Proyecto CEPAL/UNCTAD/PNUD - RLA/87/019, "Asistencia para el desarrollo del comercio y negociaciones comerciales".

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

A. CONTEXTO GENERAL

1. Al comienzo de las deliberaciones de la reunión de expertos, se destacó la creciente vulnerabilidad de América Latina y el Caribe, expresada entre otros indicadores por el hecho de que las exportaciones de la región, a fines de 1988, eran semejantes a las de 1980 y de que persistía su paradójica situación de exportadora neta de capitales, con los efectos negativos consiguientes en el nivel de inversión para la modernización de sus economías. Se anotó, asimismo, que el enfoque globalista de los países en desarrollo de la década de los años setenta para establecer un Nuevo Orden Económico Internacional, había sido superado por los acontecimientos y que, a fines de los años ochenta, era perceptible que los países en desarrollo tenían un acercamiento selectivo a los principales temas de reestructuración del sistema económico internacional.

2. Algunos participantes apuntaron que durante la última década se habían producido cambios muy significativos en la economía mundial, entre los que podían destacarse:

a) El cambio de la posición originalmente superavitaria de los Estados Unidos, en la exportación de bienes y capitales, a la nueva situación de importador deficitario y de primer deudor mundial.

b) El ascenso del Japón y de Europa Occidental en el comercio internacional y la presencia activa de algunos países en desarrollo, particularmente en la exportación de ciertas manufacturas.

c) La reducción relativa de la dependencia de los países industrializados del Norte del abastecimiento de productos básicos exportados por los países en desarrollo del Sur, particularmente en petróleo. Hecho al cual debe sumarse el crecimiento continuo de la presencia exportadora de materias primas, especialmente alimentos, de los países del Norte.

d) La tendencia a la formación de grandes bloques comerciales regionales en el Norte, como el Mercado Común Europeo de 1982, el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, y la zona del yen, entre Japón y los países del Pacífico Asiático.

B. LOS NUEVOS TEMAS DE LA RONDA URUGUAY

3. En el debate del Seminario se registraron opiniones diferentes sobre la posición que América Latina y el Caribe debían asumir en la negociación de los llamados "nuevos temas". Para algunos de los participantes, era evidente que esa negociación avanzaría "con nosotros, sin nosotros o a pesar de nosotros". En su opinión, era más adecuado que los países de la región participaran activamente en la formulación de un sistema jurídico multilateral, que regulara el comercio internacional de servicios, como defensa ante las acciones de carácter unilateral que los países desarrollados podrían ejercer para imponer sus intereses en este campo. Recordaron que no había una línea divisoria clara entre la acción unilateral y bilateral, ejercida por los países industrializados y su insistencia en la formulación de un nuevo marco jurídico internacional.

4. Para otros participantes, en cambio, era necesario observar estos asuntos con el mayor cuidado, ya que su resultado podía condicionar de manera muy significativa la naturaleza del desarrollo futuro de los países de la región. En efecto, los llamados "nuevos temas" (servicios, propiedad intelectual, inversiones extranjeras), cubren todas las áreas del desarrollo económico, nacional e internacional y se proyectan en cada sector de negociación de la Ronda Uruguay. Se recordó, por ejemplo, que los temas de propiedad intelectual eran centrales en materia de desarrollo agrícola. Por otro lado, dentro de esta línea de razonamiento, era forzada la incorporación de los asuntos de propiedad intelectual y de inversión extranjera en el marco del GATT.

5. Se anotó, por último, que había una clara asimetría en el avance de los distintos temas de la Ronda Uruguay, ya que sólo se presionaba y adelantaba trabajo en los temas de interés de los países industrializados, como los llamados "nuevos temas", pero se avanzaba muy poco en los prioritarios para los países en desarrollo.

6. Luego de un intenso intercambio de ideas, se observó que América Latina y el Caribe tenían ante sí la exigencia de una participación más activa dentro de la negociación de los nuevos temas, ya que sus líneas originales de defensa habían sido rebasadas en la práctica. Era necesario, no obstante, actuar con

prudencia, ya que los riesgos de errores por precipitación podían ser grandes. Era indispensable, también, combinar apropiadamente los intereses estratégicos de la región con las necesidades negociadoras tácticas. En ese orden de ideas se sugirió una doble línea de acción:

a) Dar forma operativa concreta al principio incorporado en la Declaración de Punta del Este, que estableció el vínculo entre servicios y desarrollo económico, especificando el carácter y la forma de la transferencia de recursos financieros y tecnológicos desde los países industrializados, para modernizar el sector de servicios de los países en desarrollo y mejorar su competitividad.

b) Reducir sistemáticamente el área de los riesgos para el desarrollo económico soberano de los países en desarrollo, que pudieran presentar los eventuales acuerdos en las negociaciones en la Ronda Uruguay.

7. Se destacó que la posición negociadora en el marco de la Ronda Uruguay en los "nuevos temas" sería incompleta, si no se acompañaba de acciones de los países de América Latina y el Caribe para:

a) Actualizar sus estrategias de desarrollo nacional en el sector de servicios.

b) Promover acciones de cooperación regional en materia de servicios, tanto para viabilizar sus estrategias nacionales en el sector como para mejorar sustantivamente la capacidad regional de negociación en los foros internacionales.

c) Definir otras formas de cooperación internacional, con países del Norte y del Sur, en materia de servicios.

8. Finalmente, se subrayó la conveniencia de que los países de América Latina y el Caribe dieran continuidad a sus tareas de coordinación, relacionadas con los "nuevos temas", luego de la reunión de Montreal, de diciembre, 1988.

C. ASUNTOS NORMATIVOS

9. Se anotó que no se presentaban diferencias importantes de opinión, entre los países de América Latina y el Caribe, en relación al conjunto de puntos de negociación incluidos en los llamados "temas normativos", circunstancia que

facilitaba la coordinación e inclusive la acción conjunta de los países de la región en la Ronda Uruguay.

10. Se dijo que, por ejemplo, asuntos como el de la reglamentación más precisa de la aplicación de las cláusulas de salvaguardia tenían importancia prioritaria para los países de la región, ya que reforzaban su posición frente a la aplicación discriminatoria y unilateral de medidas proteccionistas por los países industrializados.

11. Los participantes anotaron que era importante mejorar sustantivamente el mecanismo actual de solución de controversias, que abre en la práctica una nueva instancia negociadora entre infractor y países afectados, en la que el infractor tiene mayor poder de negociación. Además, la circunstancia de que descansa en la norma del consenso y no en la aplicación de la norma vulnerada, otorga mayor poder de presión a las potencias comerciales y disminuye la capacidad negociadora de los países en desarrollo.

12. Se insistió en que sería necesario aprovechar la discusión de los temas normativos, para buscar una efectiva democratización del sistema de adopción de decisiones en el GATT, ya que, en su configuración actual, el mecanismo se cerraba en torno a un pequeño número de Ministros o de Embajadores de los países industrializados, los denominados socios comerciales mayores.

13. Varios expertos asistentes señalaron que los proyectos para establecer un mecanismo de supervigilancia (o monitoreo) de las políticas comerciales de las Partes Contratantes, deberían redactarse de manera tal que esos mecanismos se concentraran en el análisis de las políticas comerciales de los países industrializados, que repercutían de manera decisiva en el comportamiento del sistema internacional y de los flujos mundiales de intercambio. Al propio tiempo, debería cuidarse cuanto fuera posible que este sistema no sirviera para incluir una nueva línea de condicionalidad cruzada, aplicable a los países en desarrollo, que se sume a la que se aplica tanto por el Fondo Monetario Internacional como por el Banco Mundial, para asegurar la ejecución de los programas de ajuste estructural.

14. A propósito de las políticas comerciales de los países industrializados, se subrayó que la reciente Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos, es un factor orgánico creador de nuevas restricciones y limitaciones al libre comercio. Tanto por su contenido como por su alcance, se aparta del marco

multilateral propio del GATT y es una grave amenaza para las exportaciones latinoamericanas al mercado norteamericano. Es, en opinión de los participantes, incompatible con el espíritu de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

15. En el mismo orden de preocupaciones, se incluyeron las relacionadas con el carácter claramente discriminatorio del reciente acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá, en inversiones, servicios y propiedad intelectual y del potencial proteccionista que muchos observadores atribuyen a la construcción del Mercado Común Europeo hasta 1992.

D. PRODUCTOS TROPICALES

16. Se registró consenso entre los participantes en el sentido de que no existían diferencias, entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con la urgencia de que los países industrializados cumplieran su compromiso de liberar el comercio de productos tropicales con carácter inmediato. Por el contrario, se anotó que los países latinoamericanos no exportadores de productos tropicales habían apoyado sistemáticamente las posiciones de los exportadores de esas mercancías.

17. En realidad, eran los países industrializados los que ponían obstáculos a la conclusión de las negociaciones avanzadas desde hace muchos años, en esta materia, ya que condicionaban la apertura a la inclusión de los productos tropicales que ellos mismos (los países desarrollados) exportaban o por la solicitud, implícita o explícita, de reciprocidad.

E. ACCESO A MERCADOS

18. Se observó que las condiciones de negociación de la Ronda Uruguay parecían hacer impracticable algún planteamiento encaminado a la aplicación de una fórmula global de reducción de gravámenes arancelarios, en favor de los países en desarrollo, por parte de los países industrializados. Por el contrario, ya se había registrado la presión de estos países (industrializados) para obtener concesiones en reciprocidad, por parte de los

países en desarrollo, y era notorio su interés en abrir los mercados de los países más industrializados de los países en desarrollo.

19. Varios de los participantes subrayaron la necesidad de que los países de América Latina y el Caribe afinen planteamientos concretos para solicitar concesiones arancelarias y la eliminación de restricciones no arancelarias, para productos específicos y en condiciones determinadas. Ese trabajo puede realizarse con la cooperación técnica de organismos como UNCTAD, SELA, CEPAL y la de otros países de la región, pero, en última instancia, la negociación siempre es bilateral.

20. Se señaló, asimismo, la urgencia de que los países de la región coordinen sus tareas para proponer modalidades concretas de negociación para la eliminación de restricciones no arancelarias, ya que los compromisos de la Ronda Uruguay en esta materia se encuentran trabados en la discusión de esas modalidades.

F. DESMANTELAMIENTO, STATU-QUO

21. Los participantes observaron que los países industrializados no habían cumplido los compromisos de statu-quo y desmantelamiento, asumidos por las Partes Contratantes en la Declaración de Punta del Este. Por el contrario, era notorio el incremento de las medidas proteccionistas, por parte de esos países, desde el lanzamiento de la Ronda Uruguay. Se volvió a reiterar en este punto la peculiar naturaleza de la Ley de Comercio de los Estados Unidos, como fuente de medidas restrictivas de carácter unilateral.

22. Se apuntó que aunque los mencionados compromisos de statu-quo y desmantelamiento no revestían carácter jurídico vinculante, desde el punto de vista formal, siempre se habían planteado como condición sine qua non por los países en desarrollo para desencadenar el proceso negociador de la Ronda Uruguay. Eran compromisos políticos cuyo cumplimiento debía exigirse.

23. Se concluyó que los países de América Latina y el Caribe debían ir más allá de la denuncia pura y simple de ese incumplimiento. Era necesario que actuaran. Aunque persistían muchas dificultades técnicas y eran grandes los obstáculos políticos que debían superarse, los participantes coincidieron en la posibilidad de que los países de la región elaboraran una notificación

colectiva al órgano de vigilancia, pidiendo el desmantelamiento de restricciones para un número preciso de productos, con calendario específico. Está disponible la información básica para la preparación de ese trabajo, en el cual deberían contribuir también UNCTAD, SELA y CEPAL.

G. AGRICULTURA

24. Los participantes, con diferencias de matiz, expresaron su coincidencia en la necesidad de que la agricultura se incorpore a la disciplina del GATT. Observaron que las diferencias más importantes eran las que separaban a los Estados Unidos de la Comunidad Europea, entre la posición maximalista del primero y la prioridad política de los segundos, para mantener su política agrícola comunitaria.

25. La liberalización global del comercio de productos agrícolas debería, en principio, mejorar la participación en el mercado internacional de los productores más eficientes de los países en desarrollo. Es resistida por Japón y la Comunidad Europea. Se mencionó que esos países, particularmente Japón, acordaban valor absoluto a sus políticas domésticas de seguridad alimentaria, debido, según argumentaban, a los traumas de la Segunda Guerra. Se anotó que esa liberalización afectaría también, y tal vez con mayor intensidad, las políticas y los costos de abastecimiento de alimentos de los países en desarrollo importadores de productos agrícolas.

28. Algunos participantes recordaron que el precio de los productos agrícolas era cada vez menos importante y que el financiamiento de las exportaciones tenía tanta o mayor significación, para definir corrientes de comercio. Anotaron que también se reducen las ventajas comparativas naturales, debido a la aplicación intensiva de tecnología y capital en el proceso de investigación, producción y comercialización. Señalaron, asimismo, que era necesario vincular la negociación sobre agricultura en la Ronda Uruguay con las negociaciones sobre los nuevos temas, ya que los servicios a la producción, las normas sobre propiedad intelectual y las reglas sobre inversión extranjera directa, marcarían de manera especial las condiciones de producción y competitividad internacionales. No escapaba a los participantes, se dijo, la importancia que tendría el monopolio de técnicas de producción de

semillas y embriones, a través de los sistemas de propiedad intelectual, para determinar los flujos reales de comercio de productos agrícolas.

27. Se subrayó que los países industrializados del Norte debían asumir la responsabilidad primaria de las distorsiones del comercio internacional de productos agrícolas, debido a las irracionales políticas domésticas de sustentación de precios y a sus gigantescas asignaciones de recursos financieros para subvencionar exportaciones. Se observó que, no obstante, esas políticas parecían haber llegado al límite de sus posibilidades y que era notoria la creciente resistencia interna para mantener mecanismos de subvención que restaban recursos indispensables para mantener la competitividad global de las economías de los países industrializados, en la era del cambio tecnológico.

28. Los participantes apuntaron que existían naturales diferencias de enfoque en relación con las negociaciones en agricultura, entre los países en desarrollo exportadores e importadores, pero que los problemas que afectaban el comercio internacional no eran, de manera alguna, consecuencia de las posiciones de ambos grupos de países, sino de la conducta de los países industrializados. Además, como se reiteró en el curso de las deliberaciones, se reconocía la legitimidad y necesidad de las políticas de fomento agrícola de los países en desarrollo y la validez de sus preocupaciones frente a un posible encarecimiento de su abastecimiento de alimentos, en momentos de severa crisis como la que casi todos confrontan actualmente.

Por otro lado, los países en desarrollo exportadores de productos agrícolas han planteado sistemáticamente la necesidad de otorgar trato especial y favorable a los países en desarrollo importadores, a través de fórmulas de excepción, que les permitan mantener políticas de protección selectiva para atender a sus necesidades principales y viabilizar sus planes de seguridad alimentaria.

29. Se destacó, finalmente, la urgencia de que los países de América Latina y el Caribe avancen sustancialmente en sus programas de cooperación agrícola regional, para buscar en conjunto respuestas a los problemas tecnológicos, financieros y productivos que se presentarán en el inmediato futuro y que fueron identificados en el debate. Se dijo que esa cooperación haría posible

la ejecución efectiva de planes de seguridad alimentaria, a nivel regional, que tropezaban con grandes limitaciones en el plano estrictamente nacional.

H. COORDINACION LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA. TEMAS PRIORITARIOS

30. Los participantes reafirmaron la conveniencia de que los países de América Latina y el Caribe ajusten sus mecanismos prácticos de coordinación, para aplicar en la negociación la reiterada voluntad política de acción concertada. Se subrayó que, no obstante la acción del SELA y la cooperación técnica de UNCTAD y CEPAL, a través del Proyecto Regional RLA/87/019, subsistían dificultades prácticas que obstaculizaban esa coordinación, como la clara insuficiencia de recursos de muchas de las misiones latinoamericanas y caribeñas en Ginebra para atender el volumen de compromisos y exigencias que plantea una negociación tan compleja y variada como la de la Ronda Uruguay.

31. Se anotó que la acción concertada y solidaria de los países de América Latina y el Caribe, debía diferenciarse en atención a la naturaleza de los problemas de negociación. Era apropiado referirse a la acción regional coordinada o concertada, cuando ella estuviera referida a puntos de negociación de carácter general, normativo o principista, en los que existen intereses estratégicos comparativos entre todos los países de la región. Ese es, para citar un ejemplo, el caso del régimen de salvaguardias.

La situación es diferente, en cambio, cuando esa acción se refiere a intereses comerciales específicos, en los cuales la propia naturaleza de los temas determina posiciones nacionales no siempre coincidentes. En estos casos, como lo demuestra la práctica negociadora concreta, los países buscan alianzas con otros actores de "mentalidad semejante", con los cuales compartan esos intereses comerciales específicos, antes que con otros países de su región, atendiendo a criterios de carácter geográfico. En estos casos, debiera establecerse el criterio de la "solidaridad latinoamericana y caribeña", lo cual significa que los otros países de la región deberían apoyar los planteamientos de esos países o no dificultar su negociación.

32. Luego de un amplio debate, se identificaron algunos de los temas prioritarios de negociación de América Latina y el Caribe en las próximas instancias de la Ronda Uruguay, aunque se apuntó que una cosa era coincidir en

esa nómina y otra diferente encontrar posiciones concretas comunes. La enumeración de esos temas no implica precedencia jerárquica:

a) Cláusula de desarrollo económico, como principio rector de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

b) Formulación e institucionalización de un nuevo sistema de comercio internacional, tanto en bienes como eventualmente, en servicios.

c) Agricultura.

d) Los nuevos temas.

e) Statu-quo y desmantelamiento. Salvaguardias.

f) Relación deuda/comercio.

g) Productos tropicales. Escalonamiento tarifario.

h) Textiles.

i) Funcionamiento del GATT. Solución de controversias.

33. Se destacó, finalmente, la necesidad de que los países de América Latina y el Caribe fortalecieran las instituciones y mecanismos de cooperación económica y técnica que ya existían en la región, en las materias relacionadas con los diferentes puntos de la agenda de la Ronda Uruguay, con el propósito de mejorar su capacidad real de negociación. Se mencionó, especialmente, la conveniencia de avanzar en los trabajos preparatorios de identificación del poder de compra regional, como instrumento de negociación comercial internacional.