

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
IICA

TALLER NACIONAL SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES
INTERNACIONALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

MATERIAL DE LECTURA

TEMA C

NEGOCIACIONES COMERCIALES BILATERALES Y PLURILATERALES

TIPO DE ACUERDOS

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS ACUERDOS

Santafé de Bogotá, D.C. Julio-Agosto 1993

IICA
#3312
1993
MEN-9932
CFESPINAL

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
IICA**

**TALLER NACIONAL SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES
INTERNACIONALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO**

MATERIAL DE LECTURA

TEMA C

NEGOCIACIONES COMERCIALES BILATERALES Y PLURILATERALES

TIPO DE ACUERDOS

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS ACUERDOS

Santafé de Bogotá, D.C. Julio-Agosto 1993

This One



9ECQ-G3N-C4YJ

Digitized by **Google**

7700A
2002
7992
MFN - 9932
C1'S SPINAC

CONTENIDO

1. Salvaguardias
Gary Sampson
2. El enfoque basado en el uso de códigos
Robert Stern y Bernard Hoekman
3. Reglamentos técnicos y normas
Lawrence Eicher
4. Medidas Antidumping y Antisubvenciones
J. Michael Finger
5. Fórmulas para reducir los aranceles y sus complicaciones
Samuel Laird y Alexander Yeats
6. Preferencias Arancelarias
Samuel Laird y André Sapir
7. Las reglas de origen en el comercio internacional
Francisco Chacón
8. Observaciones sobre salvaguardias
Secretaría Permanente del SELA
9. Armonización regional de instrumentos de comercio exterior
relacionados con el sector agrícola.
Julio Paz C.
10. Propiedad intelectual
Richard H. Stern
11. Los servicios
Lagdish Bhagawati
12. Las inversiones relacionadas con el comercio
Stephen Guisinger

El enfoque basado en el uso de códigos

Robert Stern y Bernard Hoekman

Un logro importante de la Ronda de Tokio fue la negociación de once acuerdos autónomos, nueve de los cuales se referían total o parcialmente a medidas no arancelarias y dos, a aranceles. Se concertaron seis acuerdos concretos sobre barreras no arancelarias, relativos al dumping, las subvenciones, las normas, las compras del sector público, la valoración en aduana, y los procedimientos para el trámite de licencias de importación. Los otros tres acuerdos no arancelarios, que trataban sobre sectores específicos, se relacionaban con las aeronaves civiles, los productos lácteos y la carne de bovino. En el presente capítulo, se usa la palabra "códigos" para designar los seis acuerdos específicos sobre barreras no arancelarias y el acuerdo sobre aeronaves civiles¹.

En las páginas que siguen, en primer lugar examinamos brevemente la forma en que los códigos se relacionan con el GATT y luego dedicamos secciones separadas a una descripción y evaluación sumarias de cada uno de ellos. Cuando corresponde, se destacan las cuestiones de especial interés para los países en desarrollo. Terminamos con algunas conclusiones y sugerencias para mejorar la aplicación de los códigos vigentes y la elaboración de otros nuevos.

Relación de los códigos con el GATT

Los códigos de la Ronda de Tokio representan una prolongación del GATT dado que amplían explícitamente la disciplina comercial a barreras no arancelarias específicas o definen en forma más precisa la disciplina y las normas al respecto². El GATT ya había regulado la mayor parte de los temas a que hacen referencia los códigos —en una medida mayor (antidumping, subvenciones, concesión de licencias y valoración en aduana) o menor (normas, compras del sector público y comercio de aeronaves civiles). La diferencia entre el enfoque del GATT y el basado en el uso de códigos es sólo de grado. En gran parte, los códigos se utilizan como instrumento porque ha resultado difícil enmendar el GATT. Los principios básicos de éste —la no discriminación, la utilización de aranceles en lugar de medidas restrictivas menos transparentes, la aprobación de medidas contra las prácticas comerciales desleales y la vigilancia y consulta con respecto a medidas restrictivas— también se aplican por lo general a los códigos. Pero los

códigos van más allá, en el sentido de que sus procedimientos y disposiciones son más detallados y específicos. Si bien sólo son vinculantes para los signatarios, la intención es que los códigos no sean discriminatorios. No obstante, los Estados Unidos decidieron aplicar los códigos sobre subvenciones, normas y compras del sector público únicamente a los signatarios y, en la práctica, la aplicación de todos los códigos es, en cierta medida, discriminatoria.

Esencialmente, los códigos constituyen una forma de establecer normas internacionales. Sus metas primarias son reducir las barreras comerciales y aumentar la certidumbre y la transparencia mediante la formulación de normas sobre la utilización de las barreras no arancelarias a las que hacen referencia. A menudo, no prohíben la utilización de determinadas barreras no arancelarias, sino que tienen por objeto armonizar su utilización y reducir los obstáculos que representan para el comercio. Los códigos orientan (y limitan) a los gobiernos en lo relativo a las políticas nacionales aceptables sobre las cuestiones con ellos relacionadas. La celebración de reuniones de los signatarios de los códigos sobre una base regular, los procedimientos detallados para la solución de diferencias y las disposiciones explícitas que prevén la notificación de las medidas nacionales pertinentes y el intercambio periódico de información son fundamentales para la aplicación de los códigos, y especialmente importantes para vigilar el cumplimiento de sus disposiciones.

Cada uno de los códigos es administrado por un comité de representantes de las naciones signatarias. Estos comités celebran reuniones periódicas en Ginebra para examinar la aplicación de las disposiciones del código pertinente. En esas reuniones también es posible someter a examen las diferencias surgidas, pero únicamente en el caso de que el problema no se haya podido resolver por medio de consultas bilaterales. La mayor parte de los códigos tienen su propio mecanismo de solución de diferencias mediante el que pueden abordarse diferencias específicas relacionadas con cada código y al que sólo tienen acceso los signatarios. La estructura de ese mecanismo se basa en los procedimientos generales del GATT: el primer paso para resolver las diferencias son las consultas bilaterales. Si éstas no dan resultado, el comité del código puede examinar la diferencia y, en caso necesario,

puede establecerse un grupo de expertos independientes para tratar de resolverla. La Secretaría del GATT actúa como secretaria de cada uno de los comités. El código de valoración en aduana y el código de comercio de aeronaves civiles cuentan además con un subcomité técnico. En general, los comités encargados de los distintos códigos pueden crear grupos de trabajo especiales para que se ocupen de las cuestiones (a menudo técnicas) relacionadas con la interpretación de las disposiciones de cada código. Por lo común, el número de signatarios de los códigos es bastante inferior al del GATT, pero muchos Estados no signatarios tienen el carácter de observadores respecto de algunos o de todos los códigos (véase en el Anexo 5 una lista de signatarios de los diversos códigos).

Finalmente, los códigos no son acuerdos estáticos, por lo que cabe esperar que evolucionen con el tiempo. Algunos de ellos incorporan disposiciones explícitas para ampliar más su alcance (por ejemplo, el código de compras del sector público). Por consiguiente, puede considerarse que el enfoque basado en el uso de códigos constituye también un proceso, un método para aumentar gradualmente los acuerdos multilaterales sobre las normas y procedimientos que regulan los aspectos pertinentes de las políticas comerciales nacionales.

Descripción y evaluación de los códigos del GATT

Si bien sería conveniente examinar los efectos comerciales de cada uno de los códigos como parte de una evaluación general, no se dispone de los datos necesarios para ello. Por lo tanto, la exposición siguiente se basa principalmente en información cualitativa derivada de la experiencia que los funcionarios públicos, los organismos oficiales y el sector privado han adquirido con los códigos. Para extraer conclusiones de esta información es menester emplear gran discernimiento, y aun así es posible que haya desacuerdo. Pero hasta que pueda obtenerse información más definitiva, lo mejor que podemos hacer es una evaluación cualitativa.

Antidumping

El código antidumping se relaciona con la imposición, por una nación importadora, de derechos antidumping sobre productos que sean objeto de dumping y que causen, o amenacen causar, un daño importante a una producción nacional ya existente, o que retrasen sensiblemente la creación de una producción nacional. Se entiende que ocurre dumping cuando se considera que una empresa exporta un producto a un precio inferior a su valor normal, definiéndose dicho valor normal como el precio comparable que cobra la empresa por un producto similar en su mercado interno (con exclusión de los gastos de transporte y otros cargos).

El código antidumping supuso una renegociación de un acuerdo anterior de la Ronda Kennedy. El objetivo era establecer simetría entre el nuevo código antidumping y el nuevo código de subvenciones, y solucionar algunos problemas jurídicos relativos a la aplicación del código antidumping anterior por los Estados Unidos. El nuevo código antidumping está encaminado a establecer unifor-

midad y disciplina con respecto a las prácticas antidumping de las naciones signatarias a fin de reducir los obstáculos que representan las leyes y los procedimientos antidumping para el comercio. En el código se esbozan los procedimientos de investigación y se establece que tanto las investigaciones relativas al dumping como las relativas a los daños causados se lleven a cabo simultáneamente y que, salvo en circunstancias excepcionales, deberán haber concluido en un plazo de un año después de su iniciación. Entre 1980 y 1985 las medidas antidumping fueron adoptadas principalmente por Australia, el Canadá, la Comunidad Económica Europea (CEE) y los Estados Unidos, que en conjunto iniciaron más de 1.100 investigaciones. La mayoría de las acciones entabladas por los Estados Unidos se relacionaron con el acero. Los productos químicos han sido importantes en la CEE, los productos manufacturados en Australia y los bienes de consumo y los productos de alta tecnología en el Canadá. La mayor parte de esas acciones se han iniciado contra empresas de otros países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y alrededor de la cuarta parte de ellas, contra empresas de países recién industrializados.

El consenso entre los signatarios es que el código antidumping se ha aplicado con razonable eficacia. Un grupo técnico especial se ocupó de ciertos problemas técnicos derivados del código, y la mayoría de sus recomendaciones fueron aceptadas por el comité correspondiente. El hecho de que el código haya funcionado relativamente sin tropiezos puede atribuirse en cierta medida a la precisión de su redacción, y tal vez en mayor medida al amplio acuerdo sobre su interpretación. Cada país signatario vigila de cerca la aplicación del código mediante las reuniones del comité competente y, según parece, el hecho de que los signatarios que usan procedimientos antidumping estén al tanto de ese proceso de examen los alienta a cumplir sus disposiciones. La conclusión general es que la transparencia y la armonización de los procedimientos antidumping han aumentado notablemente desde la Ronda de Tokio. En el Canadá y los Estados Unidos los organismos de investigación han declarado sin lugar una gran proporción de los casos antidumping, y tanto los importadores como los exportadores han utilizado ampliamente los procedimientos internos de examen judicial. Esto puede considerarse como una prueba de que los procedimientos son justos y transparentes, y como una indicación de que los requisitos previos para imponer protección son bastante eficaces. No obstante, es evidente que la mayor transparencia y los rigurosos requisitos para determinar la existencia de dumping y daños han tenido un precio considerable, tanto en dinero como en tiempo. Ello podría perjudicar especialmente a los exportadores de los países en desarrollo, habida cuenta de que se les exigirá que proporcionen información en materia de costos y precios, con rapidez y eficacia, cuando se inicie una acción en un país importador. Es posible que estos exportadores no siempre puedan hacerlo a tiempo.

Muchos países en desarrollo consideran que el dumping no es necesariamente una actividad que sea necesario compensar. Habida cuenta del hecho de que el código no incluye obligaciones positivas —esto es, un signatario no

está obligado a tener o a utilizar legislación antidumping— no existen motivos de importancia para no adherirse al código. En consecuencia, resulta bastante sorprendente que la adhesión de los países en desarrollo siga siendo limitada. Al suscribir el código, esos países tendrían oportunidad de participar en su perfeccionamiento ulterior y de poner en práctica un entendimiento de la Ronda de Tokio en el sentido de que el (supuesto) dumping por una empresa de un país en desarrollo no justificaría automáticamente que un país importador realizara una investigación. Además, sería posible que plantearan casos específicos de antidumping en las reuniones del comité y que trataran de defender sus intereses en la mayor medida posible.

Subvenciones

El propósito del código de subvenciones es asegurar que las subvenciones que concedan los gobiernos no afecten negativamente o perjudiquen los intereses de los países exportadores, y que las medidas compensatorias que adopten los importadores no dificulten injustificadamente el comercio. En particular, el código:

- 1) Prohíbe las subvenciones a la exportación de productos no primarios.
- 2) Recomienda que las subvenciones internas no distorsionen el comercio.
- 3) Permite la utilización de derechos compensatorios únicamente si puede demostrarse que la subvención de que se trate causa o amenaza causar un daño importante a los productores internos.
- 4) Sólo tolera las subvenciones a la exportación de productos primarios si con ellas no se aumenta indebidamente la parte del mercado que absorbe el país exportador y si no se deprimen los precios.
- 5) Impone la condición de notificar al GATT todas las subvenciones.
- 6) Permite que los países en desarrollo utilicen las subvenciones a la exportación de productos industriales, pero exhorta a esos países a reducir o suprimir las subvenciones cuando la utilización de las mismas no responda a sus necesidades en materia de competencia y de desarrollo. El código de subvenciones no trata de eliminar todas las subvenciones, sino que está encaminado a crear una disciplina internacional para las prácticas de ese tipo utilizadas por el sector público que distorsionan el comercio. En cuanto al código antidumping, la prueba del daño importante constituye un punto de apoyo respecto de la intención del código de subvenciones de reconciliar las políticas que aplica el sector público nacional, presumiblemente legítimas, con los intereses de las naciones que se ven afectadas por esas políticas.

Los Estados Unidos han sido con mucho el mayor usuario del mecanismo de derechos compensatorios, habiendo iniciado más de 250 investigaciones desde 1980. Muchos de esos casos se terminaron en gran parte debido a la introducción de acuerdos bilaterales que restringen el comercio, particularmente en lo que respecta a muchos productos siderúrgicos y textiles. Ni el Japón ni la CEE

han utilizado mucho el mecanismo de derechos compensatorios, aparentemente porque disponen de otras prácticas, tal vez más fáciles de aplicar, para hacer frente a perjuicios que sufran los productores.

El código de subvenciones se ha caracterizado por la existencia de numerosas diferencias y falta de acuerdo entre los signatarios respecto de diversas cuestiones. Su mecanismo de solución de diferencias no ha sido tan eficaz como el de los demás códigos. Sin embargo, cabe señalar que la mayor parte de las diferencias se han relacionado con la agricultura, sector que en su mayor parte se ve excluido de la disciplina del GATT. Además, los Estados Unidos han considerado que el código de subvenciones puede servir de instrumento para efectuar cambios en las políticas conexas de sus socios comerciales. Por lo tanto, se han reservado el derecho a negarse a aplicarlo a un signatario que no se comprometa a alterar sus políticas de subvenciones. Esta cuestión ha sido muy controvertida. Otra cuestión difícil ha sido el procedimiento para notificar las subvenciones al GATT. Los países no se han puesto de acuerdo acerca de qué programas internos deben clasificarse como subvenciones, y algunos se han resistido a proporcionar información sobre subvenciones cuando otros signatarios la solicitan. Finalmente, varios desacuerdos técnicos (por ejemplo, sobre cómo calcular una subvención) han sido difíciles de resolver.

No obstante, el código de subvenciones ha tenido algunos efectos positivos, en gran medida porque, gracias a él, los procedimientos relacionados con el mecanismo de derechos compensatorios se han hecho más transparentes, impidiendo así que los gobiernos abusen de él. Asimismo, la aplicación por los Estados Unidos de la prueba del daño importante constituye un cambio digno de mención, dado que antes de la Ronda de Tokio no existía ese requisito. Sin embargo, los países en desarrollo signatarios sólo tendrán acceso a la aplicación por los Estados Unidos de la prueba del daño importante si se comprometen bilateralmente con ese país a reducir sus prácticas de concesión de subvenciones. A este respecto, cabe señalar que alrededor de la mitad de todas las acciones iniciadas recientemente por los Estados Unidos en relación con el mecanismo de derechos compensatorios estaban dirigidas a Estados no signatarios y, en consecuencia, se decidieron sin la presentación de pruebas de daño importante. Los países tal vez deseen comparar las ventajas que derivarían de la firma del código con el compromiso exigido por los Estados para reconocer a un país como signatario. La adhesión al código también les permitiría a los países abordar en las reuniones del comité los aspectos de éste a los que tienen objeciones, así como casos específicos relacionados con el mecanismo de derechos compensatorios.

El código de subvenciones ha recibido la publicidad más negativa de todos los códigos de la Ronda de Tokio, y muchos consideran que no ha tenido gran éxito. Tal vez lo que mejor explique esa percepción de falta de éxito es que, al redactar el código, no fue posible obtener consenso sobre cuestiones tan importantes como el uso apropiado de subvenciones agrícolas, la definición de las subvenciones, y la reducción de las subvenciones de los países en desarrollo. Por el mismo motivo, se ha alcanzado cada vez

más acuerdo entre los signatarios respecto de los procedimientos para hacer frente a la concesión de subvenciones y para imponer derechos compensatorios. El problema es, pues, que la falta de acuerdo sobre algunas cuestiones sustantivas ha restado valor al acuerdo sobre los procedimientos. La Ronda Uruguay proporciona la oportunidad de abordar esas cuestiones y de reducir las posibilidades de conflictos y daños derivados de la concesión de subvenciones por el sector público.

Normas

El código de normas aborda el problema de los obstáculos al comercio que son consecuencia de las normas, los reglamentos técnicos y los sistemas de certificación. En él no se establecen normas ni reglamentos técnicos, sino que se dispone que las normas no deben causar trastornos al comercio, que los países deben dar a las importaciones un trato no discriminatorio e igual al concedido a los productos nacionales en lo que respecta a las normas, que debe permitirse a los fabricantes extranjeros el acceso a los sistemas de certificación internos, y que las normas internacionales deben utilizarse en la mayor medida posible. Además, debe haber una notificación previa y un periodo para la formulación de observaciones sobre los reglamentos propuestos, y los países deben establecer servicios de información sobre sus normas. Los países en desarrollo pueden solicitar excepciones específicas y de duración limitada al cumplimiento de ciertas disposiciones del código y pedir asistencia técnica para su aplicación. Sólo los gobiernos centrales están directamente obligados por el código, si bien ha de tratarse de asegurar que todos los órganos normativos lo observen. El código no se aplica a los servicios, a las especificaciones técnicas incluidas en los contratos de compras del sector público, y a las normas establecidas por las empresas para su propio uso.

La experiencia con el código de normas sugiere que, excepto durante un período inicial relativamente breve, en general se han observado sus disposiciones y procedimientos. Si bien el código no tenía por objeto armonizar rápidamente las normas existentes, en cierta medida puede decirse que ha aumentado la internacionalización de las normas sobre productos, salud y seguridad. También ha contribuido a reducir diversas aplicaciones de las normas que distorsionaban el comercio y, en general, ha hecho que a los signatarios les resulte más difícil imponer obstáculos técnicos al comercio. Ha habido algunas diferencias sobre el uso obligatorio de ciertos métodos de producción y sobre los procedimientos de inspección, así como demoras en la notificación de los nuevos reglamentos propuestos. Pero se han resuelto muchos posibles problemas ya sea en reuniones del comité o mediante consultas bilaterales entre los signatarios. Los detalles de esas consultas bilaterales suelen darse a conocer a los principales países industriales que no han intervenido en ellas, y se está tratando de exigir que se comuniquen a todos los signatarios. La utilidad de las conversaciones bilaterales y de los debates celebrados en el seno del comité del código ha contribuido en grado importante a que la mayor parte de los signatarios consideren que el código está funcionando en la forma prevista.

Con objeto de mejorar aún más el funcionamiento del código de normas, se están haciendo esfuerzos por aumentar la transparencia haciendo que los órganos regionales encargados de la normalización cumplan con más exactitud sus disposiciones y que los signatarios acepten en mayor medida los procedimientos de autocertificación y los datos derivados de ensayos hechos en el extranjero. Los Estados Unidos también han tratado de fortalecer la aplicación del código en los sectores de alta tecnología, como el de telecomunicaciones.

El éxito del código de normas puede atribuirse en gran parte al consenso entre los signatarios acerca de diversas cuestiones y procedimientos técnicos relacionados con las nuevas normas propuestas. La transparencia ha mejorado notablemente como resultado del funcionamiento de los servicios de información, los procedimientos de notificación, los intercambios de información y la solución de posibles dificultades mediante las consultas bilaterales y las reuniones del comité.

Compras del sector público

El código de compras del sector público se encuentra entre los acuerdos de mayor alcance concertados en la Ronda de Tokio debido a que incorpora a la disciplina del sistema del GATT un tema anteriormente al margen de éste. Antes de la Ronda de Tokio, gran parte del mercado que satisface las necesidades del sector público se encontraba cerrado a los productores extranjeros debido a sistemas oficiales o no oficiales que favorecían a los productores nacionales. Algunos países mantenían sistemas de compras esencialmente cerrados; otros daban preferencias implícitas o explícitas en materia de precios a los productores internos. Además, las empresas de propiedad estatal o controladas por el Estado a menudo también empleaban prácticas de compra discriminatorias.

El principal objetivo de este código es dar cabida a la competencia internacional en las compras internas. Para lograrlo, en el código se establecieron obligaciones de gran alcance en materia de no discriminación respecto de las compras realizadas por determinadas entidades gubernamentales, incluidas la igualdad de trato y complejas medidas para asegurar la transparencia de los procedimientos de licitación. Ahora bien, para compensar esas obligaciones, se limitó el alcance del código: sólo se aplica a las entidades incluidas en las listas presentadas por las naciones signatarias. Si bien inicialmente la cantidad de entidades comprendidas era algo limitada, se preveía su ampliación en las renegociaciones del código. El código no se aplica a las compras inferiores a DEG 150.000, suma que se reducirá a DEG 130.000 en 1988.

Como cabía esperar dados el carácter delicado de las decisiones en materia de compras y las políticas imperantes en muchos países signatarios, que tradicionalmente exigían la compra de productos nacionales, el funcionamiento del código de compras no ha carecido de tropiezos. Durante los primeros años especialmente, en las reuniones del comité del código los países signatarios comunicaron numerosos casos de incumplimiento. Entre las cuestiones planteadas se incluían deficiencias en la

publicación de avisos de licitación, la fijación de plazos demasiado breves para la presentación de ofertas, y procedimientos inadecuados de notificación a los licitantes no favorecidos. Varias de esas dificultades se resolvieron tras la celebración de consultas bilaterales y debates en las reuniones del comité. A medida que los países adquirieron más experiencia en la aplicación del código, se hizo evidente que esos problemas eran típicos de las etapas iniciales.

No obstante, en el temario de las reuniones del comité del código han continuado figurando ciertas prácticas a las que objetan algunos países. Entre ellas se incluye el uso de procedimientos no competitivos, tales como la negociación con un solo licitante (solicitud a una única empresa de que presente ofertas) y la práctica de dividir grandes contratos en lotes más pequeños de manera de que no lleguen al umbral mínimo establecido en el código. En general, debido a que el incumplimiento a menudo es difícil de detectar, hay problemas en la vigilancia de la aplicación del código. Además, el código no establece un procedimiento de reclamación ni un recurso adecuado si una reclamación se considera justificada. Las licitaciones rara vez pueden reabrirse, privándose así a la parte perjudicada de una oportunidad justa de obtener el contrato.

El código establece que anualmente los países signatarios deberán intercambiar y examinar sus estadísticas de compras. Según parece, algunos signatarios han utilizado ampliamente procedimientos de compras no competitivos y con frecuencia se han valido de contratos por debajo del umbral mínimo del código. En parte como resultado de ello, los efectos comerciales del código han sido considerablemente inferiores a los que hubiera sido dable esperar. Los sistemas descentralizados de compras y los presupuestos para compras relativamente pequeños de algunos países explican también el hecho de que esos efectos hayan sido mucho menores que lo previsto. Otros factores importantes han sido el uso frecuente de procedimientos de negociación con un solo licitante, especialmente en el Japón y la CEE, y la información inadecuada respecto de las oportunidades disponibles en materia de compras.

No obstante, el éxito del código de compras no debe juzgarse únicamente por sus efectos comerciales en los primeros años de su aplicación. Reviste considerable importancia el hecho de que mercados de compras que antes estaban cerrados ahora están abiertos a los licitantes extranjeros. Y hay indicios de que el número de oportunidades de licitación ha aumentado en forma sustancial debido al código. Además, el uso de la negociación con un solo licitante ha disminuido, y el Japón, por ejemplo, ha agregado 16 entidades a su lista después de la Ronda de Tokio. Los posibles efectos comerciales del código siguen siendo, pues, sustanciales, dado que la proporción de compras del sector público que abarca es relativamente alta en el caso de muchos signatarios.

Las negociaciones encaminadas a ampliar y mejorar el código y a aumentar las listas de entidades comenzaron a fines de 1983 y concluyeron en noviembre de 1986. El código enmendado, con vigencia a partir de enero de 1988, incluye los contratos de alquiler y arrendamiento, reduce el umbral mínimo a DEG 130.000, aumenta el plazo para la presentación de ofertas y exige que se

publique información sobre la oferta que gane la licitación. También se proyecta ampliar su cobertura de forma de incluir las telecomunicaciones, el equipo pesado (tráfico y de transporte, y la obtención de servicios por el sector público. Habida cuenta de los continuos esfuerzos que se realizan para ampliar el código y mejorar su aplicación, es muy posible que aumente su potencial de creación de oportunidades comerciales.

Muchos países en desarrollo participaron en las negociaciones relativas al código de compras, en el que se refleja esa participación. Como ejemplo cabe señalar que pueden utilizarse transacciones compensatorias y licencias de tecnología como base para la adjudicación de contratos. Por consiguiente, resulta algo sorprendente que el número de signatarios sea tan reducido. Pero dado que la aplicación del código es no discriminatoria y entraña una carga administrativa sustancial, uno de los mayores incentivos para que un país en desarrollo lo suscriba tal vez sea el hecho de que el compromiso contraído puede ayudar al gobierno a dar a sus políticas la disciplina que desea.

Valoración en aduana

La valoración en aduana es el proceso mediante el cual las autoridades aduaneras asignan una clasificación arancelaria y un valor a las importaciones. Los procedimientos de valoración en aduana pueden convertirse en barreras no arancelarias si los funcionarios asignan a los productos una clasificación incorrecta sujeta a aranceles más altos o un valor mayor que el apropiado. También puede ocurrir que la documentación de las importaciones lleve demasiado tiempo y sea excesivamente costosa. El propósito principal del código de valoración en aduana es establecer un sistema equitativo, uniforme y neutro de valorar las mercancías para fines aduaneros. El código no aborda cuestiones relacionadas con la clasificación arancelaria. El principal método de valoración que se establece se basa en los valores de transacción representados por el precio pagado o pagadero por las mercancías. Cuando la transacción se realiza entre partes vinculadas entre sí y hay razones para creer que esa vinculación ha influido en el precio notificado, el código establece un método para valorar la transacción basado en el precio de mercancías idénticas o similares importadas. Si ello no es factible, el código permite la utilización del método de valoración reconstruido.

El éxito del código de valoración ha sido notable. Todo parece indicar que ha resultado en un sistema de valoración más justo y uniforme, y muy simplificado. Al parecer, la mayor parte de los signatarios han aplicado el método basado en el valor de transacción en aduana que hacen los signatarios se basa en la actualidad en valores de transacción. Los derechos que deben pagarse son ahora muy fáciles de predecir, y tanto los comerciantes como las autoridades aduaneras se han beneficiado al facilitarse la administración de aduanas. En las reuniones del comité sólo se han planteado cuestiones de menor importancia en relación con la aplicación e interpretación del código, y la mayor parte de ellas se han solucionado con armonía.

Por lo general, se considera que el cumplimiento es excelente, y los signatarios por lo común cooperan para resolver los problemas que surgen. Como ya se indicó, se han realizado importantes economías en los costos y hay mucha más certidumbre en la valoración que antes de la Ronda de Tokio. El éxito del código se explica por su tema técnico y relativamente concreto, y por la uniformidad y transparencia de sus procedimientos. Teniendo presentes los temores expresados durante la Ronda de Tokio acerca del posible uso de facturas fraudulentas, especialmente entre partes vinculadas, un protocolo del código otorga a los países en desarrollo signatarios una flexibilidad reguladora algo mayor en relación con sus procedimientos aduaneros. Asimismo, se dispone de asistencia técnica para aplicar los procedimientos del código. No obstante, la participación de los países en desarrollo sigue siendo limitada, lo que tal vez implique un deseo de mantener la discrecionalidad en la valoración de las importaciones o una preocupación por la carga administrativa de aplicar las disposiciones del código. Debido a que los signatarios no discriminan contra los no signatarios, los incentivos primarios para que otros países suscriban el código son sus propias disposiciones: el impulso que el hecho de ser signatario del código proporciona a un país para resistir las presiones de grupos de intereses en favor de la valoración discrecional de las importaciones.

Licencias de importación

El objetivo del código sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación es reducir la utilización de esos procedimientos para obstaculizar el comercio, simplificando y armonizando los procedimientos que deben seguir los importadores para obtener licencias. El código establece que los signatarios deben publicar normas para la presentación de solicitudes de licencias, aclarar los procedimientos para obtener licencias, y no denegarlas por razones de menor importancia o superficiales. Por lo tanto, las principales características del código son la no discriminación y la transparencia. Las actividades en virtud del código consisten principalmente en intercambiar información, vigilar la aplicación de sus disposiciones y compilar datos sobre los sistemas de concesión de licencias que mantienen los signatarios. Hasta ahora no han surgido problemas importantes relacionados con el trámite de licencias de importación entre los signatarios, y el código parece funcionar en forma satisfactoria. Se considera que el problema principal respecto de los procedimientos para el trámite de licencias se relaciona con los países no signatarios, en su mayor parte países en desarrollo, que utilizan esos procedimientos como una forma discrecional de protección.

Aeronaves civiles

El objetivo del acuerdo sobre el comercio de aeronaves civiles es reducir los aranceles y las barreras no arancelarias que afectan al intercambio mundial de esas aeronaves. Este fue el único acuerdo sectorial negociado en la Ronda de Tokio. En dicho código se establecía la supresión, a partir del 1 de enero de 1980, de los aranceles sobre

una lista específica de productos y piezas de aeronaves civiles, así como sobre sus reparaciones, y la mayor reducción posible de ciertas barreras no arancelarias. Durante la negociación del código se prestó especial atención a las cuestiones relativas a las subvenciones internas a las industrias aeronáuticas y a la utilización de incentivos especiales para influir en las decisiones en materia de compras.

Una dificultad importante que se plantea al evaluar este código es que los Estados Unidos consideran que tiene un carácter principalmente no arancelario, mientras que para la CEE es más bien un instrumento para la eliminación de aranceles. Tanto el código de subvenciones como el código de normas se aplican a las aeronaves civiles, y los Estados Unidos han tratado de proseguir con el tema de las subvenciones en el contexto del código de aeronaves civiles. La experiencia sugiere que el código ha facilitado el comercio en aeronaves civiles y que, por ser no discriminatorio, ha sido positivo para otros miembros del GATT, sean o no signatarios. Los Estados Unidos no se encuentran satisfechos con él, porque no ha tenido como resultado una disciplina eficaz respecto de la utilización de subvenciones, particularmente en el caso del Airbus europeo, y porque no ha servido realmente para disciplinar la comercialización política de aeronaves. Esas diferencias reflejan un problema que aparece también en el contexto del código de subvenciones: se trata de subvenciones a la producción, no a la exportación, y, por consiguiente, no están explícitamente prohibidas. Algunos observadores han considerado que el código de aeronaves civiles podría ser un modelo para futuros acuerdos sectoriales. Pero la disparidad de opiniones, a veces profunda, sobre su funcionamiento hace abrigar ciertas dudas de que constituya un precedente útil.

Conclusiones y sugerencias para mejorar los códigos del GATT

La conclusión principal es que, por lo general, el funcionamiento de los códigos es satisfactorio. Entre los temas comunes que surgen cuando se analizan los distintos códigos, cabe citar los siguientes:

1. *Signatarios y participación.* Todos los códigos han logrado un núcleo de signatarios de los principales países industrializados, suficiente para permitirles tener cierta influencia sobre las cuestiones que abordan.
2. *Transparencia, intercambio y recopilación de información.* En cada código se ha establecido un marco institucional que entraña la celebración, sobre una base regular, de reuniones de los funcionarios gubernamentales que representan a los signatarios del código. Esas reuniones proporcionan valiosas oportunidades para intercambiar opiniones e información acerca de los reglamentos y prácticas gubernamentales y obtener datos pertinentes. Gracias a ellas, las naciones pueden comprender mejor las políticas, antes divergentes, relacionadas con enfoques específicos de la reglamentación del comercio internacional.
3. *Consultas.* En el mismo sentido, las reuniones men-

- cionadas han sentado la base para debatir enfadosas cuestiones comerciales, y a menudo resolverlas.
4. *Solución de diferencias.* Según parece, en el caso de algunos de los códigos los procedimientos de solución de diferencias han comenzado a funcionar con razonable eficacia. El problema con el código de subvenciones refleja la falta de acuerdo sobre cuestiones fundamentales de política que siguen sin aclararse en el código, más bien que dificultades relativas a los procedimientos de solución de diferencias.
 5. *Armonización y coherencia de los reglamentos comerciales nacionales.* La armonización de diversos reglamentos nacionales que afectan al comercio puede tener efectos positivos. Cuando disminuyen las divergencias en esos reglamentos, se intensifica la imagen que tienen los hombres de negocios y el público en general acerca del sistema comercial como algo justo y recíprocamente equilibrado. También aumenta la previsibilidad, y es probable que los costos de las transacciones se reduzcan cuando los comerciantes perciben una mayor uniformidad entre las diversas prácticas nacionales. Esto es especialmente cierto en lo que se refiere al código de valoración en aduana y al código de normas y, en cierta medida, al código antidumping y al código de compras del sector público.
 6. *Marco para futuros progresos.* Un elemento importante de los códigos es el establecimiento de un marco para la generación de información y el intercambio y explicación de algunos puntos de vista a veces contradictorios. El código de compras del sector público tiene expresamente por objeto aplicar una serie de normas notablemente estrictas en un ámbito de actividad de alcance limitado, que posteriormente puede ampliarse mediante negociaciones recíprocas. Si bien el código de subvenciones tal vez tenga ahora graves deficiencias, constituye un primer paso importante para lograr cierta disciplina internacional en las subvenciones internas y a la exportación. Las cuestiones relacionadas con las subvenciones inciden directamente en las prerrogativas de naciones soberanas, y no es sorprendente que esas cuestiones sean tan difíciles de solucionar. En forma análoga, al igual que sucede con otros códigos, puede percibirse una tendencia hacia una mayor disciplina internacional en las políticas comerciales nacionales, en beneficio de la comunidad mundial.
 7. *Satisfacción de los intereses nacionales o regionales.* Para un signatario, las disposiciones del código limitan tanto sus políticas como las de sus socios comerciales (signatarios). Si bien aquí se ha hecho hincapié principalmente en la disciplina adoptada por otros países, el hecho de suscribir un código puede también ayudar a un signatario a autodisciplinarse. Sin lugar a dudas, este hecho ha sido uno de los motivos que han impulsado a la CEE a participar en algunos de los códigos, y también puede haber sido importante para otros países, y serlo también en el futuro.
 8. *Mejoramiento del funcionamiento de los códigos.* Todavía quedan muchos problemas por resolver, y muchas formas de mejorar el funcionamiento de los códigos. En primer lugar, la eficacia de algunos de ellos podría incrementarse con una mayor participación, especialmente de los países en desarrollo más adelantados. Esa perspectiva se aplica sobre todo al código de subvenciones, al de valoración en aduana y al de licencias de importación, en los cuales podría revestir gran importancia el aumento del número de países en desarrollo signatarios. Pero dada la aplicación no discriminatoria de la mayor parte de las disposiciones de los códigos por la mayoría de los signatarios, tal vez los incentivos para ese aumento sean limitados. La condicionalidad practicada por los Estados Unidos al negarse a aplicar el código de subvenciones a un país a menos que éste convenga en hacer concesiones recíprocas obliga a los países no signatarios a considerar si los beneficios derivados de la firma del código estarán en proporción con los cambios de política interna que tal vez se precisen. En segundo lugar, los códigos pueden entrañar procedimientos que sean costosos de aplicar para algunos países, y de hecho cabe preguntarse si la Secretaría del GATT tiene suficiente personal e instalaciones para funcionar con eficacia. Preocupan a algunos observadores las deficiencias en los procedimientos de solución de diferencias de los distintos códigos, y también los futuros problemas que podrían surgir si esos procedimientos, en lugar de centralizarse, siguieran siendo específicos de cada código. En tercer lugar, existe el interrogante inmensamente difícil de en qué medida el sistema del GATT debe tratar de imponer una disciplina uniforme a naciones soberanas. Al respecto, la experiencia del código de subvenciones ha demostrado cuán difícil es ejercer disciplina sobre las políticas nacionales, especialmente en el ámbito de la agricultura.
- A pesar de esas reservas, para lograr un sistema significativo de disciplina internacional tanto para las cuestiones inconclusas de la Ronda de Tokio como para las nuevas cuestiones que han de abordarse en la Ronda Uruguay, el enfoque basado en el uso de códigos representa un instrumento importante de diplomacia multilateral. La limitada experiencia adquirida con los códigos vigentes sugiere que, cuando éstos se revisen y se elaboren otros nuevos, será menester reconocer explícitamente las esferas de desacuerdo entre las partes negociadoras y dejarlas abiertas para continuar la negociación. Existe el peligro de pasar por alto ciertos problemas en un esfuerzo por salir de un atolladero, con la esperanza de que los problemas puedan abordarse más tarde mediante consultas y procedimientos de solución de diferencias. El código de subvenciones demuestra la futilidad y la frustración que puede traer aparejada la falta de un consenso claro sobre la redacción y la interpretación de los acuerdos negociados. Por consiguiente, es posible que los negociadores de la Ronda de Tokio hayan adoptado una decisión acertada de dejar la negociación de un código de salvaguardias para la próxima ronda del GATT. Por el mismo motivo, si en la

Ronda Uruguay se adopta el enfoque basado en el uso de códigos para abordar cuestiones nuevas como la falsificación, la propiedad intelectual, los requisitos en materia de inversiones, y las transacciones internacionales en servicios, deberían tenerse presentes los éxitos y fracasos de los códigos de la Ronda de Tokio.

Notas

1. Los textos de los acuerdos no arancelarios figuran en documentos individuales del GATT publicados en 1979, así como en GATT (1980).

2. Esta sección y la siguiente se basan en Stern y otros (1987).

Referencias

- Secretaría del GATT. 1980. *Instrumentos Básicos y Documentos Diversos, Vigésimo sexto Suplemento*, Ginebra.
- Stern, Robert M., John H. Jackson, y Bernard M. Hoekman. 1987. *An Assessment of the GATT Codes on Nontariff Measures*. Thames Essay 55. Aldershot, Nueva York y Sydney: Gower, para el Trade Policy Research Center.

Reglamentos técnicos y normas

Lawrence Eicher

Los reglamentos técnicos, las normas y los requisitos de ensayo o inspección a menudo difieren de un país a otro. Pero difieren por razones no exclusivamente relacionadas con las condiciones y las políticas nacionales. Pueden tener carácter gubernamental, y ser por lo tanto obligatorios en el mercado nacional. O pueden constituir normas no reglamentarias y voluntarias, ampliamente aceptadas en las transacciones de compraventa. Debido a esas diferencias, en un mismo artículo básico que se destine a diferentes mercados nacionales a menudo es preciso introducir modificaciones de menor importancia pero costosas. Esos requisitos, que se considera que inhiben el libre comercio entre países o regiones, se denominan obstáculos técnicos al comercio.

Por ejemplo, a menudo deberá adaptarse un automóvil producido para satisfacer las leyes de un país a fin de ajustarlo a las de otro. En consecuencia, los fabricantes tienden a producir modelos especiales para distintos mercados y explican que los costos adicionales causados por la necesidad de satisfacer diferentes requisitos deben trasladarse al consumidor. Debería ser posible que los distintos países llegaran a un acuerdo sobre un conjunto común de requisitos legales para los automóviles, pero esto ha resultado difícil, en parte debido a las diferentes interpretaciones nacionales de los límites de seguridad, y tal vez en parte también debido a los intentos por proteger de las importaciones a los fabricantes y a los minoristas del país.

Reglamentos técnicos y normas no reglamentarias nacionales

Los términos "reglamento técnico" y "norma" se usan aquí en el sentido que tienen en los círculos internacionales de estandarización (*ISO/IEC Guide 2, 1986* y el código de normas del GATT). Los reglamentos técnicos y las normas son los dos resultados básicos del proceso normativo de celebrar acuerdos, aplicables a todo el mercado, sobre los requisitos técnicos que deben satisfacer los productos comercializados. Las principales diferencias entre los reglamentos técnicos y las normas consisten en su carácter obligatorio o voluntario, y en los procedimientos utilizados para su adopción:

- Los reglamentos técnicos son formulados, vigilados y aplicados por los gobiernos. En consecuencia, a menudo resulta difícil la armonización internacional debido a la soberanía nacional.
- Las normas no reglamentarias, por ser voluntarias, entran en vigor en un mercado debido a que las partes interesadas convienen en utilizarlas, por lo general mediante un consenso administrado por organizaciones nacionales de normalización o por asociaciones profesionales de ingeniería. Suele resultar menos difícil lograr la armonización internacional de las normas.

En muchos países desarrollados, los reglamentos técnicos y las normas voluntarias se complementan mutuamente. Por ejemplo, las normas voluntarias formuladas por fabricantes y usuarios para abarcar las características esenciales o el funcionamiento de los productos, junto con los métodos de ensayo necesarios para evaluarlos, también pueden ser utilizadas por las autoridades gubernamentales para el establecimiento de límites aceptables.

Considérese, por ejemplo, la industria automovilística de los Estados Unidos y, más concretamente, los límites en materia de contaminación. Tan pronto como se hizo evidente en el decenio de 1950 que los escapes de los automóviles estaban causando problemas de contaminación del aire, los fabricantes estudiaron la cuestión y convinieron, en principio, en que se necesitaba una acción concertada. La investigación produjo métodos de ensayo fiables, pero debido a dificultades inherentes a la acción concertada entre competidores (como las preocupaciones antimonopolísticas), no se llegó a ningún acuerdo voluntario sobre cuál era el nivel o límite aceptable para los agentes contaminantes. Las medidas adoptadas por las autoridades gubernamentales, en forma de reglamentos técnicos, introdujeron un poco de orden en la situación. La primera en actuar fue la ciudad de Los Angeles. Debido a que el problema no se sentía con la misma intensidad en otras partes de los Estados Unidos o en otros países, las normas y los reglamentos técnicos pertinentes no se elaboraron de manera coherente. En 1965, los Estados Unidos fueron el primer país que promulgó legislación nacional en esta esfera, que más tarde se hizo más rigurosa.

Posteriormente, las normas establecidas por los Estados Unidos en 1983 fueron adoptadas por países como el Japón y Suiza y, más recientemente, por la Comunidad Europea (para automóviles grandes únicamente). En consecuencia, si bien parece estar logrando algún grado de armonización internacional, debido a las diferencias técnicas que persisten todavía es preciso introducir modificaciones especiales en los automóviles destinados a diferentes mercados.

En síntesis: la estandarización —o las prácticas normativas, tanto obligatorias como voluntarias— es un componente importante de la infraestructura industrial y comercial de todos los países desarrollados. Abarca decisiones, aplicables a todo el mercado, sobre la utilización de técnicas convenidas para las especificaciones de los materiales y productos terminados o la evaluación de estos. Los objetivos son básicamente mejorar la comunicación técnica entre compradores y vendedores, reducir el costo aumentando el volumen de la producción, y posibilitar que los productos sean intercambiables e interoperables.

Orígenes nacionales de las prácticas normativas

En los países asociados al GATT sólo una pequeña parte de las prácticas normativas son reglamentarias. Por lo general, los reglamentos técnicos de los gobiernos se limitan a cuestiones de salud pública, seguridad del lugar de trabajo y protección del medio ambiente y del funcionamiento de los servicios públicos. Los productores y los usuarios han elaborado normas nacionales no reglamentarias, en respuesta a necesidades concretas de sus sectores de actividad. Este proceso comenzó con la adopción de normas limitadas a una compañía y sus proveedores; un ejemplo antiguo y bien conocido es el de la empresa de rifles Winchester. El desarrollo de la industria hizo que resultase conveniente la armonización de las normas en los mercados nacionales. Y hacia comienzos de siglo, en los principales países industrializados comenzaron a crearse organizaciones nacionales de normalización. Algunas de ellas formaban parte de asociaciones científicas y profesionales, como ocurrió en los Estados Unidos. Otras eran instituciones no gubernamentales centralizadas, como la British Standards Institution en el Reino Unido (1902) y su equivalente (DIN) en Alemania (1917). Las normas formuladas por esas organizaciones eran preparadas por comités técnicos en que estaban representados los productores y los usuarios. A medida que la labor de estandarización voluntaria comenzó a estructurarse, las autoridades oficiales intensificaron su protección de la población contra fraudes y peligros derivados de la utilización de los productos. Ello condujo a los diversos reglamentos nacionales sobre pesos y medidas, salud pública, seguridad de los trabajadores, protección contra incendios y descargas eléctricas, etc.

Armonización internacional

Los reglamentos técnicos y las normas iniciales se elaboraron teniendo en cuenta con frecuencia los intereses locales, y raramente se reconocía que la armonización internacional era una necesidad inmediata. Pero la pre-

sión de los mercados en expansión dio lugar a diversos intentos de llegar a acuerdos internacionales. En un principio, esos esfuerzos fueron aislados y su lento progreso fue paralelo al del comercio. Debido a que distintos países ya habían elaborado soluciones diferentes para un mismo problema, las tuercas y los tornillos no eran intercambiables, las características de los motores eléctricos no eran compatibles, y las trochas ferroviarias no estaban unificadas. En consecuencia, el proceso de recopilación de las distintas normas nacionales y de conciliación de sus diferencias no fue sencillo. Los cambios iban a requerir importantes inversiones de capital y a menudo parecía preferible comercializar productos sobre la base de la reputación del país.

Por ejemplo, a medida que el telégrafo comenzó a atravesar los océanos, creció rápidamente la necesidad de participación intergubernamental en la normalización internacional de los sistemas telegráficos y telefónicos, y más tarde de los sistemas de radiocomunicaciones. Esta necesidad condujo a la creación en 1865 de la Unión Telegráfica Internacional, que en 1932 se transformó en la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Dos órganos permanentes de la UIT —el Comité Consultivo Internacional de Radiocomunicaciones (CCIR) y el Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico (CCITT)— son los principales foros intergubernamentales para la estandarización de las telecomunicaciones¹.

Empero, la armonización internacional en la mayoría de los sectores adolecía de cierta falta de coordinación. En 1926 se intentó aunar las actividades no gubernamentales en esferas ajenas a la electricidad mediante la creación de la Federación Internacional de Asociaciones Nacionales de Normalización (FIANN). Pero no se creó una organización no gubernamental internacional dedicada a la estandarización hasta 1947, cuando la Organización Internacional de Normalización (ISO) reemplazó a la FIANN. Actualmente, la ISO y la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI) constituyen el sistema no gubernamental de normalización internacional y han elaborado aproximadamente el 85% de las normas internacionales publicadas. En el índice de normas internacionales de la ISO (Cuadro 18.1) figuran otras organizaciones que elaboran normas internacionales, incluidos los organismos especializados de las Naciones Unidas.

Negociaciones del GATT sobre obstáculos técnicos al comercio

Hacia fines del decenio de 1960, los efectos de la reducción arancelaria de la Ronda Kennedy hicieron que los funcionarios encargados de formular políticas se percataran de lo que ya habían descubierto los comerciantes. Los obstáculos técnicos al comercio persistían obstinadamente aun cuando se redujeran las barreras arancelarias. A los fabricantes les ayudaba poco saber que una reducción de los aranceles aduaneros les permitiría comercializar sus productos a menores precios en mercados extranjeros, aumentando así su competitividad. A menudo sus productos no podían ingresar a esos países debido a que no satisfacían los requisitos locales. Y el costo de que sus productos fueran ensayados nuevamente y aprobados

neutralizaba con frecuencia las ventajas de las reducciones de los aranceles aduaneros.

A veces esos obstáculos técnicos eran consecuencia natural de acontecimientos aislados en sectores tradicionales: por ejemplo, la seguridad en el uso de electricidad se logró en diferentes países mediante métodos distintos, pero el nivel de seguridad resultante se consideró satisfactorio en la mayoría de los países. Ello explica la falta de incentivos para hacer grandes inversiones en la armonización de las normas nacionales, como las que rigen las instalaciones eléctricas en los edificios, y la incompatibilidad de enchufes eléctricos y tomacorrientes². Pero también surgieron obstáculos técnicos similares en materia de tecnología, como los relacionados con los componentes electrónicos. En el decenio de 1960, por ejemplo, la Comunidad Económica Europea (CEE) elaboró un sistema para el reconocimiento mutuo de la evaluación de la

calidad de esos componentes. Este sistema suscitó la preocupación de que los países ajenos a la CEE no tendrían libre acceso a los procedimientos de reconocimiento, quedando entonces sus industrias en situación de desventaja —un obstáculo potencial al comercio internacional en un mercado en rápida expansión³.

En la Ronda de Tokio se consideraron esos aspectos técnicos de los problemas derivados de las barreras no arancelarias. Como resultado de esa labor, se concertó el acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio, conocido también como el código de normas del GATT, que entró en vigor en 1980. El código ha sido suscrito por 38 gobiernos y por la Comisión de las Comunidades Europeas. Esos signatarios han aceptado, por primera vez, obligaciones vinculantes en el plano internacional de reducir los obstáculos innecesarios al comercio derivados de reglamentos técnicos, normas, procedimientos de ensayo

Cuadro 18.1
Documentos enumerados en el ISO KWIC Index of International Standards

<i>Organización</i>		<i>Cantidad de documentos</i>
ISO	Organización Internacional de Normalización	5,692
CEI	Comisión Electrotécnica Internacional	1,571
CAC	- Comisión Conjunta FAO/OMS del Codex Alimentarius	275
CCITT	Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico	224
FIL	-Federación Internacional de Lechería	114
UIC	Unión Internacional de Ferrocarriles	110
OIML	Organización Internacional de Metrología Legal	81
CEE	Comisión Internacional de Certificación de Conformidad del Equipo Eléctrico (actualmente IECEE) ^a	62
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica	53
OMI	Organización Marítima Internacional	45
CIA	Comisión Internacional del Alumbrado	43
OIT	Organización Internacional del Trabajo	35
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual	29
ICRM	Comisión Internacional de Unidades y Medidas de Radiación	28
ICRPC	Comisión Internacional de Protección Radiológica	27
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional	22
BISFA	Organismo Internacional para la Normalización del Rayón y las Fibras Sintéticas	14
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	14
CCIR	Comité Consultivo Internacional de Radiocomunicaciones	13
CISPR	Comité Internacional Especial de Perturbaciones Radioeléctricas ^a	11
IIF	Instituto Internacional del Frío	11
IFLA	Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y de Bibliotecas	7
BIPM	Oficina Internacional de Pesas y Medidas	4
OIV	- Oficina Internacional de la Viña y del Vino	3
IATA	Asociación del Transporte Aéreo Internacional	2
COI	- Consejo Oleícola Internacional	1
OIE	- Oficina Internacional de Epizootias	1
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera	1
OMS	Organización Mundial de la Salud	1
Total para 29 órganos internacionales de estandarización		8,494

a. Bajo los auspicios de la CEI.

y sistemas de certificación.

El código de normas no trata de crear o armonizar reglamentos o normas para determinados productos, o sea, de establecer sistemas concretos de ensayo o de certificación. Los negociadores reconocen que esas actividades son de incumbencia de cada uno de los países y de los órganos internacionales de estandarización apropiados. Sin embargo, el código sí obliga a cada gobierno a no elaborar ni aplicar los reglamentos técnicos o normas de manera tal que creen obstáculos al comercio internacional. También contiene disposiciones para la solución de diferencias. Además, establece que los productos importados de otros países reciban un trato no menos favorable que el otorgado a los productos nacionales en lo que respecta a los reglamentos técnicos o normas. Dichas obligaciones también se extienden a la conformidad con los reglamentos técnicos y las normas, incluidos los sistemas de certificación correspondientes. En particular, hay disposiciones que aseguran un libre acceso a los sistemas de certificación a fin de evitar los obstáculos al comercio ya descritos.

Una importante disposición del código de normas es que los gobiernos centrales deben utilizar normas internacionales como base para sus reglamentos técnicos en todos los casos en que esas normas sean aptas para sus fines. El código también estipula que los gobiernos deben alentar a los órganos de normalización no gubernamentales y a las entidades reglamentarias locales a que fundamenten sus actividades en normas internacionales siempre que ello sea posible. En consecuencia, las autoridades respectivas deben participar activamente "en la elaboración, por las instituciones internacionales competentes con actividades de normalización, de normas internacionales referentes a los productos para los que hayan adoptado, o prevean adoptar, reglamentos técnicos o normas". Ese aspecto del código apoya firmemente la estandarización internacional, considerada como un importante instrumento para la armonización de lo que se ha hecho y lo que se hará en el plano nacional.

El adelanto logrado en virtud del código de normas ha sido lento pero sostenido. El código es administrado por un Comité de obstáculos técnicos al comercio, que es permanente y cuya secretaría está en la sede del GATT, en Ginebra. Por conducto de los servicios de información sobre cuestiones del GATT cada una de las partes aplica un sistema de "alerta técnica" para notificar a todas las partes cuando se proponen reglamentos nacionales que entrañen la posibilidad de crear obstáculos al comercio. En algo más de seis años, ha habido unas 1.400 notificaciones de 26 países.

Un importante aspecto positivo del código es que sus disposiciones promueven la solución de diferencias sin oficializarlas. Una simple referencia a la posibilidad de utilizar los procedimientos de solución de diferencias del código es suficiente incentivo para que las partes lleguen a un acuerdo de caballeros. Por ejemplo, el representante comercial de los Estados Unidos ha informado que entre 1983 y 1985 los Estados Unidos y varios de sus principales socios comerciales, entre ellos el Canadá, Francia, el Japón, la República Federal de Alemania y la CEE, negociaron en el GATT enfrentamientos comerciales relaciona-

dos con las normas (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1986).

Un ejemplo reciente confirma las ventajas de este enfoque. En 1982, el Japón introdujo un sistema de certificación de las condiciones de seguridad del equipo de esquí. Pronto se hizo evidente que este sistema representaba un obstáculo para la importación de esquís al Japón. Las normas sobre las que se basaba la certificación abarcaban requisitos no congruentes con las correspondientes normas internacionales ISO, en las que se fundamentan las normas nacionales de la mayoría de los demás países. Los fabricantes se quejaron por conducto del representante comercial de su país al Comité de obstáculos técnicos al comercio. Y la constructiva posición que adoptaron sus homólogos japoneses posibilitó que se lograra rápidamente un acuerdo de caballeros. El Japón convino en ajustar sus normas pertinentes a las normas ISO, y en aceptar los esquís que se ajustaran a éstas últimas como si se ajustaran a sus propias normas.

Temas para la Ronda Uruguay

Es posible que en la Ronda Uruguay se trate de ampliar algunas de las obligaciones del código de normas. Hay considerables posibilidades para la armonización internacional en lo tocante a la cobertura de los reglamentos de gobiernos locales, los sistemas de estandarización y el reconocimiento mutuo de los resultados de ensayos y de la certificación de productos.

Alcance de las obligaciones. Actualmente, sólo los gobiernos centrales están obligados directamente a aplicar las disposiciones del código de normas. Esas disposiciones sólo se aplican en forma indirecta a los gobiernos locales y los órganos no gubernamentales. Es decir, los signatarios deben tomar "todas las medidas razonables que estén a su alcance" para asegurar que las demás instituciones de sus países también apliquen el código. Respecto de la extensión de las obligaciones directas a las autoridades locales, los negociadores deben sopesar la posibilidad de que la omisión de notificar a otras partes sobre los reglamentos locales cree obstáculos al comercio frente a la inmensa carga administrativa que representa la realización de esas notificaciones. Una mayor aplicación de las normas internacionales podría facilitar la solución del problema.

Transparencia. Por lo general, los procedimientos de elaboración de normas nacionales se ajustan a las reglas básicas estipuladas en el código de normas y son accesibles tanto a las partes extranjeras como a las nacionales. La capacidad de las partes extranjeras de observar la evolución de la estandarización y la reglamentación es el tema de los actuales procedimientos de notificación. (Antes de elaborarse el código, en muchos países las actividades relativas a las normas no estaban abiertas a la observación extranjera.) La transparencia y la notificación seguirán siendo uno de los temas de debate, dado que los productores locales a menudo tienen conocimiento de las propuestas relativas a la adopción de normas mucho antes que los productores extranjeros, lo cual les otorga una ventaja en el tiempo, además de colocarlos en mejor posición para influir sobre la elaboración de las normas.

Reconocimiento de los resultados de ensayos. El código de normas estipula medidas para abrir el acceso a los sistemas nacionales o regionales de certificación o a prácticas de ensayo discriminatorias que pudieran constituir obstáculos al comercio. No obstante, deberá prestarse mayor atención a problemas como la duplicación de los ensayos (la necesidad de volver a ensayar un producto en cada uno de los países importadores), el costo de obtener la certificación de productos en países extranjeros, y las dificultades y demoras administrativas con que tropiezan los comerciantes incluso si los cauces para las transacciones comerciales están aparentemente expeditos. La aceptación mutua de los resultados de ensayos e inspecciones es un medio de mitigar la complejidad que enfrentan los importadores.

La intensa actividad causada por la decisión de la CEE de acelerar la armonización de los sistemas nacionales de certificación de sus Estados miembros es clara prueba, incluso en países pertenecientes a un mercado común, de que aún queda mucho por hacer en materia de armonización antes de que sea posible el reconocimiento recíproco de los resultados de ensayos y las marcas de certificación.

Mercados regionales. La solución de los problemas comerciales resultantes de la falta de armonización de las normas y los reglamentos técnicos ha sido objeto de elevada prioridad en la mayoría de las regiones del mundo. Ello es particularmente cierto en Europa, donde los países del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON) y la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) han adoptado medidas para promover la armonización. Pero la iniciativa más enérgica es la de la CEE en relación con su objetivo de lograr que se constituya el "mercado interno" para 1992. Al respecto, los países no europeos están inquietos pues esta intensa actividad sólo puede empujar los obstáculos técnicos al comercio hasta los límites de la CEE y socavar los esfuerzos internacionales en pro de la armonización de las normas.

Desreglamentación y privatización. La actual tendencia existente en varios países hacia la desreglamentación y privatización de las industrias desplazará algunos de los problemas derivados de las normas relativas al comercio hacia el sector privado, donde su solución dependerá cada vez en mayor medida del éxito que tengan los órganos normativos no gubernamentales. La esfera de la tecnología de la información, en rápida evolución, puede ser un ejemplo al respecto. Los principales organismos de estandarización mundial pertenecen a ella: el CCITT, la ISO y la CEI. En el sector no gubernamental, la ISO y la CEI

anunciaron recientemente que han adoptado la importante decisión de política de aunar sus esfuerzos para atender el crecimiento exponencial de la demanda procedente de la industria. Esta demanda se refleja, por ejemplo, en varias iniciativas de fabricantes, grupos de usuarios y órganos gubernamentales regionales⁴. Esos esfuerzos conjuntos podrían conducir a la elaboración de las normas internacionalmente convenidas que se necesitan para posibilitar la interconexión en todo el mundo de equipo electrónico de procesamiento de datos para aplicaciones concretas.

Notas

1. La explosión del desarrollo tecnológico ha ampliado (mayor cantidad de elementos que deben estandarizarse) y profundizado (mayor cantidad de detalles que deben especificarse) la estandarización en las telecomunicaciones. La ampliación de la estandarización dimana de la vinculación de las redes nacionales de telecomunicaciones (ampliación geográfica) y del desarrollo de nuevos productos, como los conmutadores controlados por computadoras, los satélites y las fibras ópticas (ampliación tecnológica). La profundización de la estandarización es resultado del grado de especificación mucho mayor que exigen las nuevas tecnologías. Al mismo tiempo, se necesita un enfoque más dinámico de la fijación de normas, dado el rápido ritmo de perfeccionamiento de los productos. Como ilustración de lo que han significado esos cambios para los encargados de la estandarización, cabe mencionar que en 1980 el CCITT tenía 6.300 páginas de normas, y en 1984, 11.600 páginas: un aumento del 84% en sólo cuatro años.

2. No fue hasta 1967, cuando la CEI estableció un comité técnico encargado de las normas para instalaciones eléctricas de edificios, que se hizo un esfuerzo mundial en pro de la armonización internacional de aspectos esenciales de estas normas. Esa armonización era un requisito previo para cualquier intento de establecer un sistema mundial estandarizado de enchufes y tomacorrientes, tarea que actualmente está muy adelantada en la CEI.

3. En el sector no gubernamental, esta preocupación llevó a la apertura del sistema europeo y al establecimiento por la CEI de un sistema mundial de evaluación de la calidad de los componentes electrónicos, que está en funcionamiento desde 1983 y que actualmente tiene 13 miembros certificantes, entre ellos China, el Japón y los Estados Unidos.

4. En cuanto a los aspectos técnicos, un paso importante ha sido la preparación de normas ISO para la interconexión de sistemas abiertos. Sin entrar en detalles, el modelo básico de referencia tiene siete estratos que van desde el medio de transmisión (enlaces y redes de datos) a los elementos para el usuario (banca y seguros). Este modelo ya permite el desarrollo rápido y flexible de la estandarización, a un ritmo compatible con el de los productos y sus pautas comerciales, dado que varios importantes fabricantes se han comprometido a producir equipo al que se apliquen esas normas internacionales.

Fórmulas para reducir los aranceles —y sus complicaciones

Samuel Laird y Alexander Yeats

Durante la Ronda de Tokio los países industriales acordaron reducir en alrededor de un tercio sus aranceles de nación más favorecida (NMF) sobre los bienes manufacturados. Cuando las concesiones finales fueron puestas en vigor en 1987, los aranceles eran en promedio de aproximadamente 5,5%. Pero las reducciones arancelarias sobre los productos de interés para los países en desarrollo eran bastante inferiores al promedio. Según las estimaciones del GATT (1979), tales derechos se redujeron solamente a tres cuartas partes de su nivel anterior a la Ronda de Tokio.

Debido a que los porcentajes medios de derechos arancelarios en los países desarrollados se han reducido a niveles bastante bajos, hay en algunas esferas la tendencia a restar importancia al papel de esos derechos como barreras al comercio. Por ello es importante evaluar los derechos que aún subsisten y examinar algunos problemas a largo plazo de los aranceles que se plantearán en la Ronda Uruguay. Uno de estos problemas es que muchos aranceles nacionales no han sido objeto de un compromiso legal o consolidación. Otro es el hecho de que los aranceles específicos tienen efectos diversos (y perjudiciales) sobre las exportaciones de los países en desarrollo. Un tercero son los procedimientos de aforo aduanero basados en el costo, seguro y fletes (c.i.f.), por oposición al método franco a bordo (f.o.b.), que continúan discriminando contra los países en desarrollo de posición geográfica desventajosa, y particularmente aquellos que son los menos adelantados y carecen de litoral. En cuarto lugar, el problema de cómo liberalizar los aranceles sobre productos que están también cubiertos por barreras no arancelarias "persistentes" continúa sin resolver. En el Cuadro 13.1 se enumeran estas y otras cuestiones importantes que deberán examinarse en la Ronda Uruguay.

Los aranceles después de la Ronda de Tokio

Las divergencias en el nivel general de los aranceles en los países desarrollados podrían ocasionar dificultades, ya que parece haber países con aranceles tanto altos como bajos (Cuadro 13.2). En los Estados Unidos, el Japón, Suecia y Suiza, los aranceles NMF son actualmente de

menos del 4% en promedio, o sea menos de la mitad de las tasas correspondientes en Austria, Australia y Nueva Zelanda. Una diversidad todavía mayor se encuentra en las estadísticas de los países en desarrollo, en los que el promedio de los derechos NMF va desde un 1,3% en Singapur hasta más del 40% en la India, Pakistán y Bangladesh¹. A menudo hay diferencias considerables entre los aranceles NMF y los "aplicados", lo cual indica desviaciones del principio de NMF. Tales desviaciones contienen elementos positivos, ya que normalmente significan un comercio más libre, al menos entre un grupo determinado de países. También tienen elementos negativos, pues involucran desviaciones de los principios de NMF y en general discriminan en contra de países no comprendidos en los acuerdos pertinentes. Y puesto que muchas de tales desviaciones entrañan concesiones a países o grupos de países específicos, los intereses creados obrarán en contra de ulteriores reducciones de los aranceles NMF encaminadas a disminuir los márgenes de preferencia.

En rondas anteriores de negociaciones los países en desarrollo han adoptado una posición de no reciprocidad, con el argumento de que sus problemas económicos e industriales no les permitirían negociar sobre concesiones comerciales recíprocas. Puesto que no se ofreció un *quid pro quo*, no es de sorprender que las reducciones arancelarias de los países desarrollados sobre productos de interés para los países en desarrollo fueran menores que el promedio. Podrían lograrse mayores beneficios ofreciendo reducciones recíprocas en cuanto a las barreras comerciales, especialmente de parte de los países en desarrollo más adelantados. Así, pues, los países en desarrollo servirían mejor a sus intereses si revisaran su postura tradicional acerca de esta cuestión. (Algo que complica la posición de los países en desarrollo en la Ronda Uruguay es el hecho de que anteriormente han convenido en negociar un Sistema Mundial de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo (SMPC) en el que se establecen preferencias para su comercio mutuo.)

¿Cómo se explican las grandes diferencias entre los promedios de aranceles NMF de algunos países europeos y los que se basan en los derechos aplicados? Por ejemplo,

Cuadro 13.1
Principales temas para las negociaciones en relación con los aranceles NMF
en la Ronda Uruguay

<i>Cuestiones de política</i>	<i>Problemas para las negociaciones</i>
<i>Problemas generales de aranceles</i>	
Obligaciones vinculantes	En algunos sectores los aranceles no constituyen obligación vinculante y pueden elevarse fácilmente. La incertidumbre relacionada con la amenaza de más altos aranceles puede tener efectos perjudiciales en el comercio.
Acumulación de aranceles y barreras no arancelarias	Muchos productos están cubiertos a la vez por un arancel y una barrera no arancelaria persistente. En estos casos una reducción del arancel no aumentaría las importaciones como se esperaría en razón de la barrera no arancelaria.
Estructura de los aranceles	Las reducciones de los aranceles sobre materias primas, productos semiterminados y bienes manufacturados deben ser balanceadas, pues las reducciones mayores del promedio sobre insumos de la producción elevarían la protección efectiva para productos elaborados.
Desviaciones del principio NMF	Los aranceles de los países desarrollados contienen grandes desviaciones del principio de NMF, especialmente en Europa, donde se han establecido planes múltiples de preferencias. Es probable que tales desviaciones planteen problemas importantes para las negociaciones sobre aranceles.
<i>Problemas especiales de los países en desarrollo</i>	
Conflictos en las negociaciones	
El SGPC	Los países en desarrollo están comprometidos oficialmente a negociar preferencias arancelarias para el comercio entre ellos como elemento clave del Sistema Mundial de Preferencias Comerciales (SGPC). El hecho de que la Ronda Uruguay y las negociaciones sobre el SGPC se superponen causará probablemente grandes problemas.
La no reciprocidad	Los países en desarrollo deberían examinar individualmente su posición tradicional acerca de la no reciprocidad en los tratos de NMF, puesto que podrían obtenerse mayores beneficios ofreciendo concesiones recíprocas. Los países en desarrollo más adelantados pueden beneficiarse de la participación más activa en las negociaciones.
Efectos del SGP	Las reducciones de los aranceles NMF sobre artículos que reciben preferencias del SGP o en virtud de la Convención de Lomé disminuirán la ventaja competitiva de los países en desarrollo y ocasionarán algunas desviaciones del comercio. Las compensaciones en relación con tales pérdidas constituirán un problema.
<i>Aranceles discriminatorios</i>	
Aranceles específicos	Los aranceles específicos, expresados como una carga monetaria fija por unidad de importación tienen en general equivalentes nominales mucho mayores sobre las exportaciones de los países en desarrollo que sobre los productos originarios de países desarrollados. Tales derechos deberían eliminarse o convertirse en aranceles ad valorem de obligación vinculante.
Base para el aforo	Si bien en el Canadá, Australia y los Estados Unidos se emplean procedimientos basados en el valor f.o.b. para determinar los derechos de aduana, otros países desarrollados incorporan los costos del transporte en la base para el aforo. Estos procedimientos c.i.f. tienen efectos discriminatorios sobre los países en desarrollo en "situación geográficamente desventajosa" y deberían modificarse a fin de eliminar esos aspectos discriminatorios.
Operaciones de ensamblaje en el exterior	Los aranceles de muchos países en desarrollo permiten la reimportación, exenta de derechos, de componentes de producción nacional que han sido ensamblados en el exterior. Las reducciones de los aranceles NMF disminuirían la ventaja comparativa que estas disposiciones dan a los países en desarrollo y desviarían el comercio a menos que se negociaran acuerdos que las contrapesen.

en promedio los derechos NMF en Noruega y Finlandia son de un 4,8%, y sin embargo la tasa media aplicada en ambos países es de alrededor de un quinto de esa cifra. De modo semejante, la tasa aplicada en la Comunidad Económica Europea (CEE) (de 2,5%) es aproximadamente igual a tres quintos del arancel NMF medio. El análisis de las estadísticas arancelarias básicas indica que el factor principal que explica esas diferencias es un protocolo entre la CEE y la AELI que permite el comercio exento de

derechos aduaneros, en la mayoría de los bienes manufacturados y en algunos productos de la agricultura, entre países miembros de las dos agrupaciones, así como el comercio exento de derechos entre los países miembros de la AELI. Las diferencias entre esos aranceles NMF y los derechos aplicados son importantes porque sugieren que las reducciones mayores en los primeros podrían dar por resultado la desviación de un valor considerable del comercio intraeuropeo hacia países no europeos, como el

*Problemas específicos de aranceles***Procedimientos de liberalización**

En la Ronda de Tokio se propusieron diversas fórmulas generales para la reducción de aranceles que daban por resultado reducciones claramente diferenciadas de los aranceles. Los países deberían preparar tabulaciones estadísticas detalladas sobre los aranceles a que están sujetas sus exportaciones y determinar qué procedimientos satisfacen en la mejor forma sus objetivos nacionales.

Aranceles molestos

A fin de evitar las negociaciones sobre aranceles de mínima importancia, debería perseguirse un acuerdo general a fin de aplicar la eliminación colectiva de todos los aranceles "molestos", por ejemplo, los menores del 5%.

Cuasiaranceles

Los cuasiaranceles plantean dos problemas: la necesidad de acordar cuáles de ellos se van a incluir en las negociaciones, y la necesidad de asegurarse de que estén cubiertas todas las características pertinentes de tales gravámenes. Por ejemplo, en el caso de los contingentes arancelarios, sería necesario un acuerdo sobre la magnitud del contingente, así como sobre las tasas arancelarias altas y bajas.

Aumento de la transparencia

Las barreras no arancelarias, lo mismo que las cuotas o los derechos variables sobre las importaciones, tienen efectos más perjudiciales en el comercio y el bienestar que los aranceles NMF de obligación vinculante. En la Ronda Uruguay podrían convertirse en aranceles algunas de las barreras no arancelarias existentes y fijarse un calendario para su reducción.

Japón y los Estados Unidos. Por lo demás, los aranceles europeos tienen sus efectos más discriminatorios en los países desarrollados no europeos. Si bien a menudo los países en desarrollo tienen acceso preferencial a los mercados europeos en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o la Convención de Lomé, los países desarrollados como el Japón, Canadá, Nueva Zelandia y los Estados Unidos se encuentran en desventaja competitiva por estar entre los pocos países que hacen frente a los mayores derechos NMF.

Si bien en promedio los aranceles de los países desarrollados pueden parecer bajos, todavía son elevados en algunos sectores y países (Cuadro 13.3). Los aranceles NMF en el Canadá, Austria y los Estados Unidos van desde el 20% hasta el 50%, pero en Nueva Zelandia son de 93% en promedio. Los aranceles sobre el calzado ascienden a alrededor del 14% en el Japón; los derechos NMF sobre estos productos son del 40% o más en Australia y Nueva Zelandia. Además de demostrar que los aranceles NMF son todavía una barrera importante al comercio en algunos sectores, el Cuadro 13.3 proporciona otras informaciones acerca de las desviaciones del principio NMF, particularmente en Europa. Así, por ejemplo, en Finlandia la media de los aranceles NMF sobre el calzado es de alrededor de 16% pero, debido a múltiples acuerdos especiales de comercio, la media de derechos aplicados es de alrededor del 4%. En Noruega los aranceles NMF sobre las prendas de vestir son de 20% en promedio, pero los derechos aplicados solo ascienden a aproximadamente el 3%. Del Cuadro 13.3 pueden extraerse otros ejemplos para mostrar frecuentes diferencias de consideración entre los derechos NMF y los aplicados. Las diferencias indican que los aranceles pueden tener importantes efectos discriminatorios según el producto y el país de origen de que se trate.

Las disparidades extremas en los aranceles —en que algunos sectores están sujetos a derechos muy elevados y otros los tienen muy bajos— deberán examinarse en la Ronda Uruguay a fin de reducirlas. Particularmente las tasas sumamente bajas (o nulas) de protección para insumos de la producción tales como los minerales metálicos y las materias primas agrícolas, y los derechos aduaneros en general más altos sobre bienes elaborados como los productos químicos y otras manufacturas, indican que estos últimos sectores gozan de proporciones relativamente altas de protección arancelaria efectiva². Deberán llevarse a cabo análisis para determinar de qué manera la estructura de cualesquiera reducciones de los aranceles nominales que se propongan en la Ronda Uruguay influirá sobre los derechos arancelarios efectivos. Deberá hacerse un esfuerzo para asegurar que las reducciones desproporcionadamente grandes para los insumos de la producción no eleven la protección efectiva, pues existen algunas indicaciones de que esto ocurrió en la Ronda de Tokio (UNCTAD 1980).

Enfoques generales para la liberalización arancelaria

Un enfoque para la negociación de una liberalización de los aranceles es proceder producto por producto, aunque se sabe que este método tiene limitaciones. Según él, con frecuencia se presentaban peticiones de reducción de los aranceles sobre artículos importantes en el comercio internacional, pero las ofertas de reducciones que de ello resultaban se concentraban por lo general en productos de importancia menor. El enfoque proporcionaba además oportunidades para que grupos de intereses ejercieran presión en contra de reducciones arancelarias significativas. En reconocimiento de estas limitaciones, en la Ronda de Tokio el interés se concentró en procedimientos

Cuadro 13.2
Aranceles medios NMF y aplicados, ponderados según el comercio,
en países desarrollados y en desarrollo seleccionados

Países/Grupos de países ^a	Arancel medio ponderado según el comercio					
	Ponderaciones del comercio de los países en desarrollo		Ponderaciones del comercio de los países en desarrollo		Ponderaciones del comercio mundial	
	Aranceles NMF	Aranceles aplicados	Aranceles NMF	Aranceles aplicados	Aranceles NMF	Aranceles aplicados
<i>Países desarrollados</i>						
Australia	8,3	4,8	14,0	9,4	12,4	8,2
Austria	5,5	5,6	10,5	1,5	9,9	2,0
Canadá	6,1	4,6	6,6	4,5	6,5	4,5
Comunidad Europea ^b	3,2	2,1	4,8	2,8	4,2	2,5
Finlandia	6,7	4,6	4,7	0,7	4,8	1,0
Japón	3,0	2,4	4,2	4,0	3,5	3,0
Nueva Zelanda	5,2	3,3	16,0	13,0	13,6	10,9
Noruega	3,2	2,8	4,9	0,8	4,8	1,0
Suecia	3,1	2,5	3,6	0,7	3,5	0,8
Suiza	2,7	2,5	3,0	0,9	3,0	1,0
Estados Unidos	4,9	4,5	3,4	3,4	3,9	3,8
<i>Países en desarrollo</i>						
Argelia (1982)	11,0	—	11,9	11,9	11,7	—
Bangladesh (1983)	69,3	—	68,3	68,3	68,8	—
CARICOM (1979)	7,7	—	18,7	18,7	17,0	—
UDEAC (1977)	12,5	—	18,3	18,3	17,2	—
Egipto (1981)	35,5	—	22,8	22,8	24,2	—
India (1984)	26,9	—	60,2	60,2	44,8	—
Indonesia (1980)	20,2	—	24,7	24,7	23,0	—
Côte d'Ivoire (1980)	37,3	—	33,6	33,6	34,9	—
Kenya (1982)	37,5	—	31,8	31,8	34,0	—
Corea, Rep. de	6,9	—	16,2	16,2	13,0	—
Malasia (1981)	6,6	—	14,3	14,3	11,6	—
México (1984)	19,3	—	20,2	20,2	20,0	—
Marruecos	33,2	—	36,7	36,7	35,7	—
Nigeria (1982)	29,3	—	22,1	22,1	23,1	—
Pakistán (1982)	30,3	—	54,7	54,7	43,4	—
Filipinas (1985)	17,5	—	21,5	21,5	19,9	—
Arabia Saudita (1980)	5,5	—	11,9	11,9	10,9	—
Singapur (1983)	0,4	—	2,1	2,1	1,3	—
Sri Lanka (1983)	19,7	—	23,8	23,8	21,8	—
Tanzania (1981)	12,5	—	15,9	15,9	15,1	—
Tailandia (1981)	6,1	—	20,5	20,5	14,5	—
Túnez	14,5	—	18,9	18,9	18,5	—
Yugoslavia (1980)	4,5	—	12,1	12,1	10,0	—

Nota: Los derechos de aduana aplicados para grupos regionales de países que han intercambiado preferencias arancelarias (como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental [ASEAN], la Comunidad del Caribe [CARICOM] y la Unión Aduanera y Económica del África Central [UDEAC]) son sin duda menores que las medias de derechos NMF indicados. Las dificultades con que tropezó la UNCTAD al tabular los aranceles preferenciales para el comercio entre países en desarrollo impidieron el cálculo de los aranceles medios aplicados. Los promedios para la CEE se basan en el comercio exterior de la Comunidad y no reflejan el comercio exento de derechos de aduana entre sus miembros. Otro punto es el hecho de que algunos de los derechos NMF "aplicados" incorporados en los promedios pueden ser menores que los NMF de obligación vinculante. Estas divergencias son especialmente importantes para un país como el Japón, que tiene reducciones recientes en sus derechos NMF. Estos aranceles reducidos pueden, sin embargo, elevarse de nuevo sin restricciones a la tasa (máxima) de obligación vinculante.

a. Entre paréntesis aparece el año para el que se obtuvieron los datos de los aranceles. Como la base de datos de la UNCTAD no contenía información sobre los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo, no pudo calcularse un arancel medio aplicado.

b. Las tasas ponderadas según el comercio se basan en el comercio exterior de la CEE.

Fuente: Los aranceles medios para los países desarrollados se han calculado a partir de datos que aparecen en el estudio arancelario del GAT. Los aranceles de los países en desarrollo se calcularon con base en datos del Sistema de Informaciones sobre el Comercio de la UNCTAD.

(fórmulas) generales de reducción de aranceles que produjeran reducciones amplias de los derechos de importación en una gran variedad de productos, sin centrarse en los detalles. Pero debido a que las distintas fórmulas de tipo general pueden producir reducciones arancelarias muy diferentes, la elección de una fórmula específica que esté en armonía con los objetivos nacionales ha sido fundamental para los países participantes en las negociaciones.

En la Ronda de Tokio se consideraron numerosas fórmulas para la reducción de aranceles y algunos ejemplos darán idea de cómo pueda plantearse esta cuestión en las negociaciones comerciales multilaterales (NCM). Mediante una de las fórmulas más sencillas se obtendría una reducción lineal en la que todos los aranceles se reducirían en el mismo porcentaje. Si T_0 es la tasa inicial del arancel y T_1 es el derecho después de la reducción,

$$(1) \quad T_1 = aT_0,$$

donde $(1 - a)$ indica la reducción porcentual de los derechos de importación y a es una constante entre cero y la unidad.

Sin embargo, como alternativa respecto de la ecuación 1, con diversas propuestas se trató de lograr una armonización arancelaria (es decir, conseguir que los aranceles más altos tuvieran los mayores porcentajes de reducción). Entre ellas figuró una propuesta para una reducción lineal con armonización, a saber:

$$(2) \quad T_1 = aT_0 + b,$$

en la que b es un porcentaje fijo y los parámetros a y b serían negociados. Dado que la ecuación 2 podría elevar algunos aranceles muy bajos (debido al efecto de b), se propuso la tasa de 5% como el nivel mínimo de arancel al que se aplicaría.

La siguiente es otra fórmula de armonización con la que se lograrían reducciones aún mayores en las tasas arancelarias elevadas:

$$(3) \quad T_1 = T_0 - (T_0/100).$$

Se sugirió que la ecuación 3 se aplicara de nuevo tres veces sucesivas.

Por último se consideró la siguiente propuesta de Suiza, que en general se aplicó:

$$(4) \quad T_1 = aT_0/(a + T_0).$$

Esta fórmula tenía por objeto reducir sustancialmente las disparidades arancelarias entre países e industrias. Por ejemplo, sobre la base de un coeficiente propuesto (a) de 16, un arancel inicial del 10% se reduciría a $(16 \times 10)/16 + 10$, o sea aproximadamente un 6,15%. Un arancel más elevado quedaría reducido en mayor proporción, y un arancel más bajo en proporción menor. De aplicarse sin excepciones, según GATT (1979), se estima que tal fórmula habría reducido el promedio de aranceles de los principales países industriales en alrededor de 40%.

En la Figura 13.1 se representan las relaciones entre los

aranceles antes y después de la liberalización según las diferentes fórmulas de reducción. Igualmente se señalan las dificultades que enfrentan muchos países individualmente en la Ronda Uruguay. Por ejemplo, si las exportaciones de una nación están actualmente sujetas a aranceles en general bajos —por ejemplo, entre 5% y 10%— una de las fórmulas lineales produciría reducciones más cuantiosas que las encaminadas a obtener la armonización o a reducir las disparidades. Pero en tasas superiores de aranceles (mayores del 20%, por ejemplo), el método lineal produciría las reducciones mínimas tanto en cifras absolutas como en porcentajes. Lo que esto indica es que los negociadores deben participar en las negociaciones de la Ronda Uruguay en posesión de informaciones completas y exactas sobre los aranceles a que sus exportaciones primarias (y potenciales) están sujetas en los principales mercados, de una idea clara de los objetivos arancelarios que persiguen tras de la liberalización y de un conocimiento de las fórmulas que se necesitan para alcanzar esos objetivos deseados. Dada la complejidad de los cálculos que se requieren para la evaluación apropiada de las distintas fórmulas de reducción de aranceles, es posible que deba proporcionarse asistencia especial en materia de computaciones a los países en desarrollo si han de participar eficazmente en las negociaciones³.

Los países desarrollados y en desarrollo que se benefician de preferencias han hecho frente a un problema importante en la Ronda de Tokio y de nuevo lo tendrán en la Ronda Uruguay. Ese problema es decidir si van a trabajar en favor de amplias reducciones en los aranceles NMF o si van a buscar reducciones limitadas y conservar con ello los márgenes arancelarios preferenciales. Las compensaciones que esto entraña se examinan más detalladamente en el capítulo 14, pero la cuestión básica es que las reducciones en los aranceles NMF pueden erosionar los márgenes preferenciales y desviar algunas de las exportaciones actuales hacia otros abastecedores⁴.

Si bien este asunto ha merecido poca atención, hay otra forma en que las reducciones de los aranceles NMF pueden tener importantes consecuencias perjudiciales para los países tanto desarrollados como en desarrollo. En los códigos arancelarios de muchos países desarrollados existen disposiciones que permiten la reimportación, exenta de derechos, de componentes producidos en el país y ensamblados en el exterior. Por ejemplo, las hilazas producidas en los Estados Unidos pueden enviarse a México para producir telas que luego se importan a aquel país con un derecho aduanero que se aplica solamente al valor añadido incorporado en el producto. Los países en desarrollo, y particularmente los que están cerca del mercado de un país desarrollado, han podido sacar ventaja de estas disposiciones sobre ensamblaje en el exterior (DEE). En algunos estudios (Finger, 1975) se ha estimado que los efectos de tales disposiciones en la creación de comercio han sido por lo menos iguales a los del SGP. Puesto que las reducciones de los aranceles NMF en la Ronda Uruguay tienen en potencia el efecto de reducir las ventajas competitivas de las operaciones de ensamblaje en el exterior —y disminuir el valor de las inversiones realizadas en instalaciones de producción ideadas para sacar ventaja de tales disposiciones— los países en desarrollo

tienen evidentemente interés en la manera como la Ronda Uruguay va a influir en ese comercio.

La cuestión de las posibles pérdidas que los países en desarrollo puedan sufrir debido a la erosión de los márgenes del SGP, de las DEE o de la Convención de Lomé es de pertinencia directa para ellos en cuanto a la forma como decidan participar en la Ronda Uruguay. Específicamente, los países en desarrollo que negocian para tratar de obtener concesiones ofreciendo reducciones en sus barreras al comercio podrían hallarse en mejor posición que los que no participen para argumentar que deben recibir alguna justa compensación por la erosión de esos márgenes de preferencia. De modo particular esa erosión podría considerarse como parte de su concesión, por la que tendrían derecho a alguna forma de compensación. Si esta compensación tuviera la forma de compromisos legales o consolidaciones de los márgenes arancelarios, ello podría ayudar a los países en desarrollo en la utilización más eficaz de esos márgenes preferenciales.

Problemas específicos de los países en desarrollo

Una vez más, los países en desarrollo tropezarán con dificultades especiales para hacer frente a dos negociaciones separadas, a saber, las relacionadas con el SGPC y las de la Ronda Uruguay. Pero en la Ronda Uruguay deberán encararse otros problemas arancelarios de interés primordial para esos países. Uno de ellos es la tendencia de los países desarrollados a pasar de los aranceles nominales, en los que el derecho de importación se expresa como porcentaje del valor del producto, a aranceles específicos en sectores en que los países en desarrollo tienen ventaja comparativa. Los derechos específicos difieren de los nominales en que se expresan en una carga monetaria fija por cada unidad de la importación. Varias investigaciones empíricas han indicado que en general estos aranceles tienen una incidencia ad valorem sobre las exportaciones de los países en desarrollo que es cercana al doble de la correspondiente a productos análogos exportados por países desarrollados. En un análisis de los aranceles específicos de los Estados Unidos antes de la Ronda de Tokio se calculó la relación entre esos derechos y el valor unitario medio de las importaciones de países tanto desarrollados como en desarrollo para unos 200 productos distintos de líneas arancelarias. Los resultados indicaron que los aranceles específicos tenían en promedio una incidencia ad valorem del 19,2% sobre los productos de países en desarrollo pero tan sólo del 10,4% sobre los artículos originarios de países desarrollados. Una tendencia análogamente discriminatoria se encontró en un análisis de los aranceles específicos de Suiza (Yeats, 1976 y 1979). Dados los efectos discriminatorios de los aranceles específicos, tales derechos se aplican tan a menudo en los países desarrollados que constituyen un importante problema para los países en desarrollo (Cuadro 13.4). Aproximadamente un tercio de las líneas de arancel están cubiertas por derechos específicos en los Estados Unidos y alrededor del 28% en Noruega. Y si bien hay grandes variaciones entre un país y otro, la aplicación en general más elevada de tales derechos ocurre en los alimentos y bebidas y en los aceites animales y vegetales. El Japón y

Grupos de productos	Australia	Austria
Todos los productos alimenticios	4,9	8,0
Alimentos y animales vivos	2,8	5,9
Semillas oleaginosas y nueces	4,1	1,9
Aceites animales y vegetales	2,0	0,8
Materias primas agrícolas	5,1	2,3
Minerales y metales	10,2	5,6
Hierro y acero	17,2	8,4
Metales no ferrosos	3,9	6,1
Combustibles	0,0	2,1
Productos químicos	5,4	6,3
Manufacturas excepto los		
productos químicos	17,7	14,1
Productos de cuero	17,8	5,3
Hilazas textiles y telas	15,3	18,2
Prendas de vestir	49,3	30,2
Calzado	43,9	25,9
Otros productos	0,2	3,3
Todos los productos		
Todos los productos alimenticios	3,1	6,8
Alimentos y animales vivos	1,7	4,9
Semillas oleaginosas y nueces	2,0	1,5
Aceites animales y vegetales	2,4	0,8
Materias primas agrícolas	0,7	1,0
Minerales y metales	4,3	0,3
Hierro y acero	7,3	0,5
Metales no ferrosos	2,4	0,2
Combustibles	0,0	1,5
Productos químicos	4,0	0,5
Manufacturas excepto los		
productos químicos	11,5	2,0
Productos de cuero	10,9	0,9
Hilazas textiles y telas	11,3	2,0
Prendas de vestir	35,6	5,1
Calzado	27,9	1,2
Otros productos	0,1	1,1
Todos los productos	8,3	2,0
Todos los productos alimenticios	1,3	9,0
Alimentos y animales vivos	1,0	8,9
Semillas oleaginosas y nueces	0,7	0,1
Aceites animales y vegetales	0,3	0,3
Materias primas agrícolas	0,1	1,4
Minerales y metales	1,6	0,9
Hierro y acero	4,9	2,9
Metales no ferrosos	0,3	1,1
Combustibles	0,0	1,5
Productos químicos	4,2	4,0
Manufacturas excepto los		
productos químicos	11,4	18,9
Productos de cuero	9,6	6,6
Hilazas textiles y telas	6,3	17,5
Prendas de vestir	35,1	27,2
Calzado	25,6	2,1
Otros productos	0,0	5,1
Todos los productos	4,3	4,9

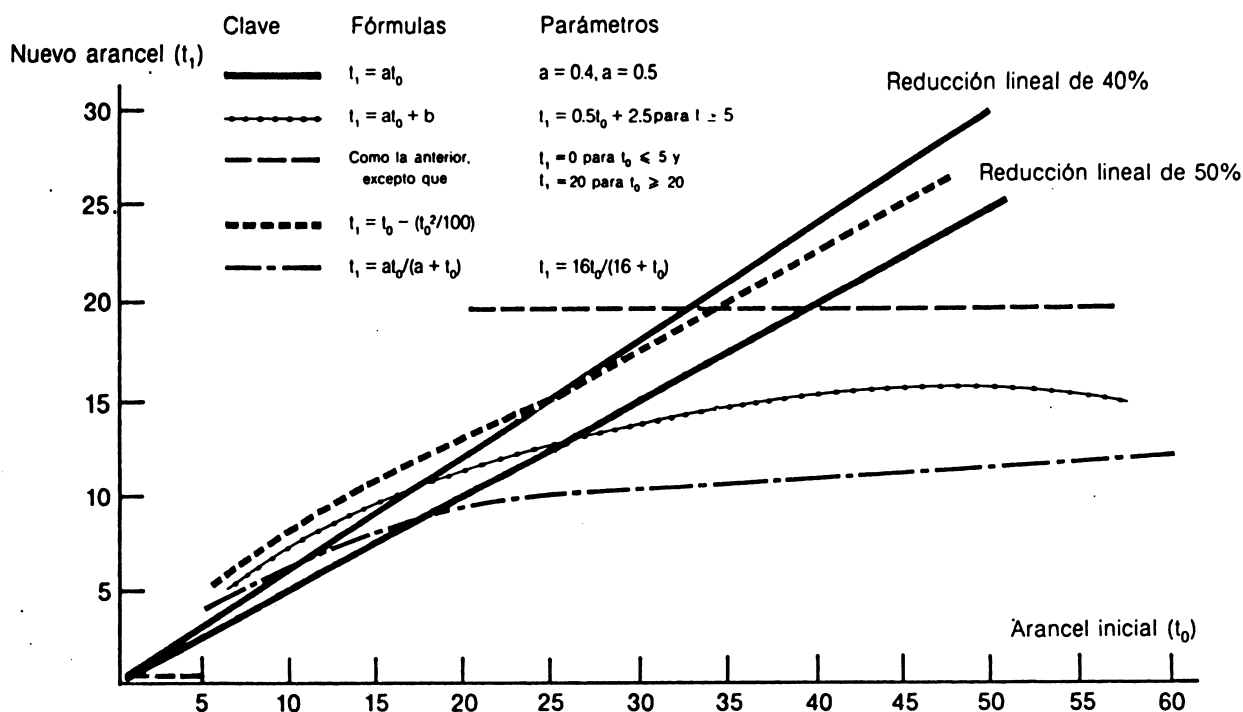
Fuente: Cálculos efectuados con base en el estudio arancelario del GATT y

Cuadro 13.3
Aranceles posteriores a la Ronda de Tokio, aplicados y del SGP,
en países desarrollados seleccionados

<i>Canadá</i>	<i>CEE</i>	<i>Finlandia</i>	<i>Japón</i>	<i>Noruega</i>	<i>Nueva Zelandia</i>	<i>Suecia</i>	<i>Suiza</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Todos los países desarrollados</i>
<i>Tasas medias del arancel NMF</i>									
6,2	3,7	8,9	9,7	2,8	9,7	1,6	10,0	4,1	6,4
6,8	3,2	9,3	10,0	3,0	5,7	1,4	9,0	3,8	6,5
6,0	10,3	7,9	5,6	4,5	0,9	3,3	7,5	1,4	5,3
0,0	0,1	0,8	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2	0,9	0,1
0,6	3,4	1,1	0,7	0,6	1,0	1,7	1,9	0,3	0,8
2,1	2,8	1,9	2,5	1,5	6,0	2,5	1,4	1,9	2,3
5,4	5,5	3,9	5,0	1,8	8,8	4,8	2,0	4,3	5,1
2,2	3,2	1,2	5,5	1,9	4,0	1,0	1,2	0,7	2,3
1,4	0,1	0,1	1,5	0,0	0,2	0,0	0,0	0,4	1,1
6,4	8,4	2,4	5,5	5,9	6,7	5,0	0,9	3,7	5,8
7,0	8,1	8,2	5,7	6,1	22,6	5,4	3,3	5,6	7,0
3,8	10,2	11,8	11,9	4,7	20,9	4,1	1,8	4,2	5,1
9,4	17,3	22,7	8,6	12,8	16,2	10,6	6,0	10,6	11,7
12,6	19,9	32,0	15,0	20,3	93,0	13,6	8,6	20,3	17,5
11,9	22,5	16,0	14,2	11,2	40,3	14,3	9,6	11,7	13,4
0,1	4,8	1,3	2,3	2,0	1,2	1,8	0,4		
<i>Tasas arancelarias medias aplicadas</i>									
3,0	4,4	5,2	9,4	1,4	7,8	0,8	9,1	3,5	5,3
2,9	4,8	5,7	9,7	1,5	3,9	0,8	8,4	3,2	5,3
4,6	4,9	5,5	4,8	4,3	0,7	2,2	7,4	1,0	4,0
0,1	0,0	0,8	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2	1,0	0,2
3,7	0,4	1,0	0,3	0,4	0,7	1,4	0,7	0,3	0,5
2,7	0,7	0,1	1,8	0,4	4,2	0,2	0,1	2,2	1,5
5,6	2,3	0,1	2,9	0,7	6,4	0,4	0,1	5,0	3,4
2,8	0,5	0,0	4,3	0,1	2,1	0,1	0,1	0,7	1,3
0,2	0,3	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,6
3,0	3,4	0,1	4,8	0,4	4,9	0,4	0,1	3,9	3,1
6,2	4,6	1,3	4,6	1,3	18,3	1,4	0,4	4,9	4,7
11,0	2,1	2,3	10,7	0,8	21,4	0,3	0,1	2,7	3,1
18,3	5,3	1,0	7,1	1,6	10,9	1,7	0,6	12,1	7,9
17,2	7,3	7,7	10,0	3,0	75,6	4,8	1,7	18,1	11,9
23,4	6,5	3,8	12,5	2,4	28,4	2,8	0,6	9,5	9,0
4,7	0,1	0,1	0,7	0,4	0,9	0,1	0,2	3,6	3,3
4,4	2,5	1,0	3,1	1,0	11,0	0,8	1,0	3,4	3,0
<i>Arancel medio para beneficiarios del SGP</i>									
1,5	5,0	7,0	11,1	0,3	6,2	0,4	6,3	3,6	5,5
1,3	5,1	7,2	11,7	0,3	0,8	0,4	6,5	3,4	5,6
5,6	6,2	8,8	5,0	3,2	0,0	1,7	9,0	0,3	4,5
0,0	0,0	10,7	1,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,4
3,1	0,5	5,5	0,5	0,5	0,0	2,1	0,3	0,1	0,5
0,5	0,5	0,1	1,3	0,3	0,2	0,1	0,4	1,1	0,9
4,0	3,3	0,4	2,0	0,4	2,3	1,0	0,4	3,5	3,0
0,9	0,5	0,0	3,1	1,7	0,5	0,1	0,9	0,3	1,1
0,0	0,2	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6
6,1	4,1	0,1	5,1	0,2	1,1	0,6	0,4	1,0	3,7
13,8	6,4	9,3	4,2	5,9	14,3	6,9	2,7	6,6	6,7
9,6	2,8	6,1	8,4	5,5	18,0	1,2	1,1	1,4	3,2
19,8	7,6	6,0	6,1	11,0	8,5	6,8	2,7	9,0	8,4
16,2	9,3	23,6	8,6	18,9	82,8	13,2	7,6	17,8	14,6
23,3	9,1	14,8	7,9	11,6	22,1	13,4	4,4	9,4	10,1
5,6	0,1	0,1	1,0	0,1	1,7	0,0	0,4	0,4	3,8
4,4	2,1	4,6	2,3	2,8	3,3	2,3	2,3	3,6	2,7

en las cintas de datos sobre el comercio de la UNCTAD, serie D.

Figura 13.1
Análisis de los efectos de distintas fórmulas posibles
de reducción de los aranceles



los Estados Unidos hacen gran uso de los aranceles específicos sobre la importación de combustibles, pero en la mayoría de los casos estos derechos se concentran en sectores de especial importancia para los países en desarrollo. Así lo indican claramente los promedios generales, pues el porcentaje de productos importados de países en desarrollo que están sujetos a aranceles específicos es mayor que el de importaciones de países desarrollados en todos los casos excepto los de la CEE. Militaría en el interés de los países en desarrollo que en la Ronda Uruguay se hicieran esfuerzos para eliminar los aranceles específicos, o para convertirlos en derechos nominales de obligación vinculante.

Además de los efectos perjudiciales de los derechos específicos, los procedimientos de aforo aduanero de algunos países desarrollados tienen también efectos discriminatorios sobre los países en desarrollo. Canadá, Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos liquidan los derechos sobre el valor f.o.b. de las importaciones, mientras que otros países desarrollados emplean el valor c.i.f. Puesto que el método del c.i.f. aplica los aranceles al valor del producto más el flete y los costos del seguro de las importaciones, los países que pagan costos de transporte mayores que el promedio incurren también en liquidaciones de derechos mayores que el promedio. Se ha comprobado que los efectos discriminatorios de los sistemas de aforo según el c.i.f. son particularmente importantes para algunos países en desarrollo en posición geográfica desventajosa, y especialmente para los que carecen de litoral⁵. La cuestión del aforo aduanero deberá plantearse en la Ronda Uruguay con el posible objetivo de convertir los aranceles c.i.f. a una base f.o.b. Baldwin (1970) ha propugnado tal conversión con el argumento de que ella

conduciría a una utilización más racional de los sistemas de transporte en todo el mundo. Un punto conexo es el hecho de que por sí sola esa conversión haría disminuir las barreras arancelarias puesto que un porcentaje determinado de derechos (por ejemplo, 10%) da por resultado un ingreso mayor sobre un producto concreto si se aplica al valor c.i.f., más bien que f.o.b. Esto tiene repercusiones importantes para las negociaciones, ya que un arancel c.i.f. en el Japón o en Europa tiene un mayor efecto proteccionista que el mismo derecho f.o.b. en los Estados Unidos, Canadá o Australia.

Los cuasiaranceles y el problema de las barreras no arancelarias

Varios de los controles al comercio empleados por países tanto desarrollados como en desarrollo son muy semejantes a aranceles pero difieren en uno o más aspectos importantes. Tales cuasiaranceles, que van desde las cuotas o contingentes arancelarios hasta derechos variables sobre las importaciones, deberán ser objeto de especial consideración en la Ronda Uruguay. Uno de los primeros problemas es el de definir exactamente qué medidas cuasiarancelarias se negociarán con los aranceles. Para esto puede ser útil adoptar una definición semejante a la de los "inventarios" existentes de medidas de control del comercio e incluir las cuotas arancelarias, los aranceles estacionales, los requisitos de depósitos para la importación, los gravámenes a las importaciones y todas las demás cargas especiales sobre las importaciones junto con los aranceles ordinarios⁶. Sin embargo, fuera de este problema de clasificación, la mayoría de estas medidas también planteará problemas de negociación más difíciles

Cuadro 13.4
Productos de líneas arancelarias y valor de las importaciones cubiertas
por aranceles específicos en los grandes grupos de productos de la Clasificación
Uniforme para el Comercio Internacional en algunos países industriales

UCI	Descripción	CEE		Japón		Noruega		Suecia		Estados Unidos	
		Productos	Valor	Productos	Valor	Productos	Valor	Productos	Valor	Productos	Valor
0	Productos alimenticios y animales vivos	38,8	46,8	4,6	14,1	56,9	46,0	60,3	65,0	45,0	42,6
1	Bebidas y tabaco	74,6	81,4	43,8	16,9	41,4	32,6	82,7	70,8	93,7	99,9
2	Materiales crudos no comestibles	2,3	1,7	5,6	9,7	14,7	3,5	7,5	7,1	33,7	23,5
3	Combustibles minerales	3,6	9,4	18,2	71,0	17,1	4,3	8,1	0,5	39,7	89,1
4	Aceites animales y vegetales	16,0	13,4	15,4	4,8	56,2	51,4	55,2	65,0	59,8	74,2
5	Productos químicos	1,9	2,4	1,1	0,8	11,9	4,6	4,0	1,7	38,5	37,9
6	Artículos manufacturados	2,7	5,5	1,6	8,2	34,4	30,5	6,5	5,9	32,3	30,2
7	Maquinaria y equipo de transporte	0,6	0,1	0,2	0,1	9,1	3,8	1,4	1,1	7,3	1,3
8	Artículos manufacturados diversos	4,4	2,0	5,8	2,7	28,3	28,9	4,2	3,3	30,9	21,7
<i>Promedios basados en importaciones de:</i>											
	Países en desarrollo	—	7,5	—	42,7	—	•	—	24,4	—	42,6
	Países desarrollados	—	10,8	—	6,7	—	•	—	8,1	—	22,9
	Todos los orígenes	10,2	10,1	13,4	21,1	27,9	28,9	13,9	9,7	34,7	28,3

a. No fue posible calcular la distribución entre países desarrollados y en desarrollo a partir de las cintas del GATT de datos sobre comercio y aranceles.

Fuente: Alexander J. Yeats, *Trade Barriers Facing Developing Countries* (Londres: Macmillan Press, 1979).

que los aranceles puros. La razón de ello es que normalmente contienen características adicionales que no pueden tratarse mediante el uso de fórmulas de liberalización general. Por ejemplo, un contingente arancelario involucra por lo menos dos niveles de arancel a la vez que límites específicos de cantidades, al pasar de una tasa de derechos a otra. Los límites cuantitativos son elementos clave que deben negociarse junto con los niveles arancelarios. En forma análoga, los aranceles estacionales involucran por lo menos dos tasas de derechos aduaneros, a la vez que fechas específicas, cuando cambian los derechos. Desde el punto de vista de las negociaciones, tales contingentes, fechas u otras limitaciones no arancelarias casi con seguridad harían necesario adoptar un enfoque producto por producto para una liberalización. Así, pues, a menos que estos elementos no arancelarios sean también sometidos a negociación, la simple liberalización de los elementos arancelarios sólo podrá tener, cuando más, efectos limitados sobre el comercio.

En dos sentidos importantes los problemas relacionados con las barreras no arancelarias están tan estrechamente vinculados con los aranceles que no es posible tratarlos independientemente en las negociaciones. En primer lugar, en algunos sectores (como la agricultura y los textiles) muchos productos de líneas arancelarias están cubiertos a la vez por derechos de importación y restricciones no arancelarias persistentes, tales como gravámenes variables, el Acuerdo Multifibras (AMF), contingentes globales y bilaterales, limitaciones voluntarias de

las exportaciones o sistemas restrictivos de concesión de licencias. En tales casos la expansión del comercio que se prevea debido a una liberalización arancelaria no se haría realidad probablemente a menos que se negociara algún acuerdo complementario a fin de mitigar las medidas no arancelarias. También es concebible que los cambios en las barreras no arancelarias puedan contrapesar los efectos de una reducción de aranceles. Tal sería el caso, por ejemplo, si un aumento en un gravamen variable a las importaciones acompaña a una reducción arancelaria. Para que sean eficaces en esos casos, las reducciones arancelarias tendrán que asegurar también algún acuerdo acerca de una liberalización de estas barreras no arancelarias conjuntamente aplicadas⁷.

Un segundo punto importante relacionado con las negociaciones arancelarias deberá ser el reconocimiento de que ellas proporcionan una oportunidad singular para resolver algunos problemas de ajuste estructural a largo plazo cuya resolución ha sido sumamente difícil para la comunidad internacional. De modo específico, ha quedado demostrado que las restricciones impuestas como parte del AMF: 1) son extremadamente costosas para los consumidores de los países desarrollados; 2) son un medio muy poco eficiente para conservar los empleos en el sector de textiles y prendas de vestir; 3) significan pérdidas considerables en ingresos de exportación para los países en desarrollo (muchos de los cuales están fuertemente endeudados); 4) involucran una pérdida sustancial de transparencia, y 5) van en contra, por sus efectos

discriminatorios sobre los países en desarrollo, del espíritu del GATT. En grados variables otras conclusiones similares son aplicables a los sectores de la agricultura, el hierro y el acero, y a otros de gran intensidad de mano de obra, como la industria del calzado. Deberá considerarse la posibilidad de convertir las barreras no arancelarias que actualmente se aplican a estos sectores en aranceles NMF⁸. Al mismo tiempo deberá buscarse un acuerdo acerca de un calendario para la liberalización progresiva de tales derechos a fin de evitar que se conviertan en permanentes. La adopción de tal calendario para reducir esos aranceles podría ser un importante *quid pro quo* para los países en desarrollo, puesto que podría resarcirlos de cualesquiera pérdidas de rentas a consecuencia de los contingentes que actualmente reciben en virtud del AMF o de otras restricciones cuantitativas. Además de esto, los ingresos recaudados en virtud de estos nuevos aranceles NMF podrían destinarse a mitigar los problemas del ajuste en las industrias afectadas. Aunque ya se han presentado variaciones de estas propuestas, bien vale la pena prestarles atención nuevamente, ya que la Ronda Uruguay proporciona un foro para la acción directa.

Los aranceles y las necesidades de los países en desarrollo

A pesar de la tendencia que existe en algunas esferas a restar importancia a los aranceles posteriormente a la Ronda de Tokio, todavía son muy elevados en sectores como los de textiles, prendas de vestir, calzado y agricultura —y constituyen barreras considerables al comercio. Además de esto, otros puntos difíciles pero importantes tendrán que resolverse en las negociaciones arancelarias, desde la pérdida del SGP y las preferencias europeas y otras especiales, hasta problemas asociados con las obligaciones vinculantes, los diferentes procedimientos para el aforo aduanero, la acumulación de aranceles y barreras no arancelarias, y los efectos discriminatorios de los derechos específicos sobre los exportadores de los países en desarrollo. En resumen, la Ronda Uruguay tendrá que encarar muchos problemas difíciles de gran interés para los países tanto desarrollados como en desarrollo.

En la Ronda de Tokio se instaba a un trato diferente y más favorable para los países en desarrollo. Sin embargo, los resultados enseñan claramente que los países desarrollados no cumplieron a plenitud su compromiso respecto de este objetivo⁹. Por lo tanto, parecería tener considerable mérito la idea de establecer ciertas reglas básicas para lograr ese trato diferente antes que empiecen las negociaciones de la Ronda Uruguay. También hay necesidad de encontrar nuevos medios o procedimientos para evaluar (cuantificar) el grado o la importancia del trato diferente que efectivamente se reciba. En cuanto a este trato, el GATT ha sugerido que se examinen las siguientes cuestiones: ¿Deben los derechos preferenciales dentro del Sistema Generalizado de Preferencias ser obligaciones vinculantes de conformidad con los deseos de los países en desarrollo? ¿Podrían concederse reducciones mayores que las de cualquier fórmula general a los productos de especial interés en las exportaciones de esos países? ¿Deberían los productos sobre los cuales los países en desarro-

llo gozan de preferencias estar exceptuados de las reducciones de cualquier fórmula general de los aranceles NMF, de modo que mantengan con ello su margen de preferencia? ¿Deberán crearse nuevas subcategorías en la clasificación de aranceles a fin de ofrecer la oportunidad de dar trato más favorable a las exportaciones de países en desarrollo? ¿Y deberá haber una introducción anticipada de reducciones arancelarias para productos de especial interés en las exportaciones de países en desarrollo? La experiencia en el pasado nos dice que sería conveniente formular algunas normas objetivas para hacer que estos compromisos entren en funcionamiento en la Ronda Uruguay. En el más amplio sentido, esto involucraría la formulación de medidas que reflejen el valor de las concesiones que se reciban por oposición a las concesiones otorgadas por los países en desarrollo.

Otro punto, del que se ha hecho mención tan solo brevemente, pero que merece gran consideración, tiene que ver con las necesidades técnicas de los países en desarrollo para participar eficazmente en las negociaciones arancelarias y en otros aspectos de la Ronda Uruguay. Cuestiones de política tan fundamentales como la prueba de fórmulas alternativas de reducción de aranceles, la evaluación de las probables pérdidas de comercio debidas a la erosión de las preferencias arancelarias, la determinación del efecto de las reducciones de aranceles NMF en las operaciones de ensamblaje en el exterior, la evaluación de los posibles beneficios asociados con el cambio de los países en desarrollo de su postura tradicional de no reciprocidad, son todas materias que requieren considerables conocimientos técnicos para su evaluación apropiada, conocimientos de los que a menudo se carece en los países en desarrollo.

Notas

1. Es evidente que las ponderaciones del comercio "propio" utilizadas para calcular las medias arancelarias de los países en desarrollo incorporan un sesgo en las estadísticas resultantes. Los aranceles muy elevados por lo general restringen grandemente (o hacen prohibitivas) las importaciones, con lo cual los productos afectados por tales derechos aduaneros entran en el cálculo del promedio general con ponderaciones muy bajas (o nulas). No ha sido posible cuantificar ese sesgo, pero los autores han encontrado considerables datos acerca de aranceles prohibitivos (de varios centenares de puntos porcentuales o más) en muchos de los países que tienen promedios generales relativamente bajos de ponderaciones del comercio en el Cuadro 13.2.

2. Véase en Grubel (1971) un excelente análisis no técnico de las repercusiones y aplicaciones en materia de políticas del proteccionismo efectivo.

3. La cuantía de las reducciones arancelarias es sólo un criterio (imperfecto) entre los que han de examinarse al evaluar los efectos de las diversas fórmulas generales. Una medida mejor es la expansión probable del comercio. Las grandes reducciones arancelarias en productos con baja elasticidad de la demanda de importaciones pueden producir una expansión del comercio menor que reducciones de menos cuantía en productos con elevadas elasticidades de la demanda de importaciones. A fin de estimar los probables efectos de las reducciones arancelarias en el comercio, algunas naciones han utilizado modelos de equilibrio parcial para la proyección del comercio a fin de evaluar los resultados de distintas fórmulas y determinar hasta qué punto satisfacen los objetivos nacionales. Véase un análisis al respecto en Stern (1976). Reconociendo la necesidad que existe de tales informaciones empíricas en la Ronda Uruguay, la Secretaría de

la UNCTAD preparó un modelo de proyecciones del comercio para prestar ayuda a los países en desarrollo. Véase una descripción de tal enfoque y sus posibles aplicaciones en Laird y Yeats (1986).

4. En un análisis efectuado en la UNCTAD de los resultados de la Ronda de Tokio se concluyó que los países en desarrollo sufrieron grandes pérdidas debido a la erosión de las preferencias arancelarias. Las pérdidas se debieron en parte a la cantidad desproporcionada de reducciones en aranceles NMF sobre productos comprendidos en el SGP y a la mayor cuantía de esas reducciones en comparación con la reducción arancelaria media sobre todos los productos. Véanse detalles en UNCTAD (1982).

5. Tomando a los Estados Unidos como caso ilustrativo, se ha demostrado que la conversión del aforo aduanero actual sobre la base del valor f.o.b. al valor c.i.f. elevaría el nivel de los aranceles a que están sujetos los países en desarrollo en un promedio de 20% a 26% y que la mayor elevación afectaría a los países en desarrollo de África oriental. Véanse detalles en Olechowski y Yeats (1979).

6. Como parte de sus labores en relación con el proteccionismo y el ajuste estructural, la UNCTAD ha compilado un "inventario" de cuasiaranceles y otras restricciones al comercio en casi todos los países desarrollados (con economía de mercado) y en alrededor de 50 países en desarrollo. En el inventario se registran medidas no arancelarias a nivel de la línea de arancel y se suministran datos para homologación acerca de los aranceles y el comercio. Entre las aplicaciones para las que se ha concebido el inventario figura el suministro de datos básicos para negociaciones comerciales como las de la Ronda Uruguay. Véase en UNCTAD (1983) una descripción de este inventario y de sus posibles usos.

7. La información básica necesaria para las negociaciones sobre esta materia podría obtenerse directamente de la base de datos de la UNCTAD sobre medidas no arancelarias.

8. La conversión de las barreras no arancelarias en aranceles produciría casi con seguridad derechos que excederían de las obligaciones vinculantes del GATT. Por lo tanto, se requerirían exenciones legales para productos en los que se sobrepasaran los derechos arancelarios vinculantes.

9. Por ejemplo, en un análisis efectuado en GATT (1979) sobre las reducciones arancelarias de la Ronda de Tokio se concluyó lo siguiente: "Un examen de las ofertas iniciales reveló que para un buen número de productos de los que los países en desarrollo eran ya los abastecedores principales se ofrecían reducciones inferiores a las de la fórmula [de Suiza] o bien no se ofrecía ninguna reducción. Esos productos quedaban a menudo excluidos parcialmente de la aplicación de la fórmula de reducción de los aranceles y no se beneficiaban en aquel entonces del Sistema Generalizado de Preferencias. Las

excepciones totales o parciales abarcaban productos textiles de los que los países en desarrollo eran abastecedores sustanciales, así como otros sectores, entre ellos el calzado, los artículos de cuero, la cuchillería, la porcelana, la madera o sus derivados, algunas clases de metales no ferrosos, etc."

Referencias

- Baldwin, Robert. 1970. *Nontariff Distortions of International Trade*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Finger, J. Michael. 1975. "Tariff Provisions for Off-Shore Assembly and the Exports of Developing Countries." *Economic Journal* 85 (junio): págs. 365-371.
- GATT Secretaría. 1979. *Las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio*. Ginebra.
- Grubel, Herbert G. 1971. "Effective Tariff Protection: A Non-Specialist Introduction to the Theory, Policy Implications and Controversies." En Herbert G. Grubel y Harry G. Johnson, compiladores, *Effective Tariff Protection*. Ginebra: Secretaría del GATT.
- Laird, Samuel y Alexander Yeats. 1986. "The UNCTAD Trade Policy Simulation Model." UNCTAD, Documento para discusión 19. Ginebra.
- . 1979. "Hidden Preferences for Developing Countries: A Note on the United States Import Valuation Procedure." *Quarterly Review of Economics and Business* 19,3 (otoño): págs. 71-79.
- Stern, Robert. 1976. "Evaluating Alternative Formulae for Reducing Industrial Tariffs." *Journal of World Trade Law* 10 (enero-febrero): págs. 50-64.
- UNCTAD. 1980. *Effects of MTN Concessions of the Escalation of Tariffs in Three Major Developed Country Markets*. UNCTAD/MTN/CB.18/Rev.1/Part III/Add.3). Ginebra
- . 1983. *Las barreras no arancelarias al comercio de los países en desarrollo y la transparencia en el sistema de comercio mundial: el inventario de las barreras no arancelarias*. TD/B/940. Ginebra.
- . 1982. *Evaluación de los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales*. TD/B/778/Rev. 1. Nueva York: Naciones Unidas.
- Yeats, Alexander. 1979. *Trade Barriers Facing Developing Countries*. Londres: Macmillan.
- . 1976. "An analysis of the Incidence of Specific Tariffs on Developing Country Exports." *Economic Inquiry* XIV,1 (marzo): págs. 67-71.

Preferencias arancelarias

Samuel Laird y André Sapir

En virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) se ha dado trato arancelario preferencial a las exportaciones de los países desde hace más de un decenio y medio. Según el SGP, no se ha de imponer a los países en desarrollo ningún derecho aduanero sobre sus exportaciones de bienes manufacturados a los mercados de países desarrollados, al paso que cada uno de los países desarrollados sigue recaudando el arancel de nación más favorecida (NMF) sobre los productos de otros países desarrollados. Así, pues, el SGP debería otorgar a los países en desarrollo un margen de preferencia igual a los derechos NMF de los países desarrollados, con lo cual se fomentarían sus exportaciones. Sin embargo, los beneficios del SGP para la expansión del comercio de los países en desarrollo no se han hecho plena realidad debido a limitaciones en su aplicación.

El SGP no es un tema del programa para la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, ya que se considera que debe ser concedido unilateralmente por los países que otorgan las concesiones. Pero el sistema se verá directamente afectado por la reducción y eliminación de los aranceles NMF que habrán de negociarse a fin de facilitar el acceso a los mercados (GATT, 1986, págs 2-3). En cuanto las negociaciones de la Ronda Uruguay reduzcan los aranceles NMF, ello tendrá dos posibles efectos para los países en desarrollo. En primer término, los países en desarrollo que tienen derecho al trato correspondiente al SGP experimentarán pérdidas de comercio en productos actualmente cubiertos por los planes debido a la erosión de los márgenes de preferencia. En segundo lugar, los países en desarrollo recibirán beneficios de los efectos secundarios relacionados con la aplicación del principio NMF a las reducciones arancelarias para productos que no reciben trato preferencial. También se beneficiarán de las reducciones cuando los aranceles NMF negociados sean más bajos que los derechos actuales del SGP que no sean nulos.

El eventual equilibrio entre los beneficios y las pérdidas para los países en desarrollo es asunto de carácter empírico que depende de dos cuestiones: el funcionamiento actual del SGP y la amplitud de las reducciones de los aranceles NMF que finalmente se convengan en la Ronda

Uruguay. Algo que complica las evaluaciones de los planes actuales del SGP y del probable efecto de las reducciones en los aranceles NMF son las barreras no arancelarias. Sin embargo, dados los límites actuales en el trato preferencial de la mayoría de los planes de SGP, los beneficios de las reducciones en aranceles NMF serán probablemente superiores a las pérdidas.

Justificación del SGP

Durante los pasados 40 años los países en desarrollo han rechazado siempre los dos principios fundamentales del GATT, de no discriminación y de liberalización recíproca del comercio, con el argumento de que "el trato igual de quienes no son iguales es injusto". Antes que "participar plenamente en un sistema multilateral no discriminatorio con los niveles mínimos posibles de restricciones [al comercio]" (Dam, 1970, pág. 225), han buscado la discriminación en su favor, es decir, un trato especial y diferente. El resultado más tangible de estos esfuerzos es el SGP.

El concepto de las preferencias generalizadas se originó a principios del decenio de 1960, cuando los países en desarrollo empezaron a ejercer presión en favor de cambios en el sistema de comercio internacional a fin de expandir sus exportaciones de bienes manufacturados y alentar la industrialización. Como han observado Langhammer y Sapir (1987) de las concesiones arancelarias preferenciales contribuyen a la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo de dos maneras: 1) mediante la reducción de los aranceles, y 2) por medio del trato preferencial frente a los competidores de los países desarrollados. Si bien los países en desarrollo reconocían la importancia de reducir los aranceles, especialmente en vista de la progresividad de las estructuras arancelarias en los países desarrollados, los argumentos en favor del SGP tendían a destacar su aspecto discriminatorio. La justificación económica para el trato preferencial, más bien que las reducciones en los aranceles NMF, se basaba en el siguiente argumento de las industrias nacientes: "El trato preferencial a las exportaciones de los países en desarrollo ayudaría a las industrias de dichos países a superar las dificultades con que puedan tropezar en los mercados de

exportaciones por su elevado costo inicial" (Prebisch, 1964, pág. 69).

El esfuerzo básico se puso en el logro de acuerdos de trato preferencial como el único tipo de acción afirmativa aceptable para el acceso unilateral a los mercados por parte de los países en desarrollo. Se dio por descontado implícitamente el acceso unilateral creado para los países en desarrollo mediante la aplicación del trato NMF a las concesiones negociadas entre los países desarrollados, es decir, el efecto secundario. Aunque los países en desarrollo aprovecharon las reducciones arancelarias sobre los productos que exportaban (Finger, 1974, 1976), sus exportaciones más importantes de manufacturas no se hallaban en el centro de las negociaciones. La razón principal de esto era que los países en desarrollo no estaban ofreciendo el acceso a sus propios mercados a cambio de un mayor acceso para sus exportaciones. De tal manera, tras de varias rondas de negociaciones, los aranceles establecidos contra las exportaciones de manufacturas de países en desarrollo seguían siendo relativamente elevados. Y a causa de las reducciones arancelarias sobre las materias primas exportadas desde los países en desarrollo, hubo incluso una mayor progresividad de los aranceles en contra de algunas de sus exportaciones de productos elaborados. En el ambiente de esos tiempos, este estado de cosas fue utilizado como elemento de prueba en favor de las preferencias, más bien que como argumento en favor de la participación más plena de los países en desarrollo en las negociaciones.

Las preferencias para los países en desarrollo pasaron a ser un tema central en las políticas internacionales de comercio en la reunión ministerial del GATT celebrada en mayo de 1963 y en la conferencia inicial de la UNCTAD en 1964. Pero sólo en el segundo período de sesiones de la UNCTAD, en 1968, fueron aceptados oficialmente el principio y los objetivos de un "sistema generalizado, no recíproco y no discriminatorio de preferencias en favor de los países en desarrollo". Las partes contratantes del GATT, en su decisión de junio de 1971, hicieron posible que los países desarrollados pusieran en práctica sus planes de SGP renunciando al principio NMF del Artículo I del Acuerdo General durante un período inicial de diez años.

Como parte de los resultados de la Ronda de Tokio, en noviembre de 1979 las partes contratantes adoptaron el principio de "trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo". Este principio, conocido como la cláusula de habilitación, establece una excepción a la cláusula NMF y constituye la base jurídica para extender el SGP más allá del período inicial de diez años, sin necesidad de nuevas excepciones respecto del Artículo I. Al mismo tiempo la cláusula de habilitación preveía que los países en desarrollo participarían más plenamente en el marco de los derechos y obligaciones del GATT según el desarrollo progresivo de sus economías. En general esta disposición ha sido interpretada en el sentido de que significa la progresiva graduación de los países en desarrollo, esto es, la eliminación gradual del trato que reciben en virtud del SGP juntamente con el mejoramiento de su situación económica.

Un aspecto legal importante es que el SGP no tiene

carácter contractual en virtud de los términos del GATT. A diferencia de los derechos arancelarios que han sido negociados de conformidad con el GATT y por tanto son obligaciones legales o vinculantes, se considera que las preferencias son concedidas unilateralmente y en principio pueden retirarse a voluntad. Esta capacidad de los países que otorgan concesiones para negar preferencias respecto de productos o países beneficiarios crea una gran incertidumbre en el funcionamiento de los planes SGP, no obstante su tendencia a tener una mejor cobertura de productos con el tiempo.

Puesta en vigor del SGP

Aunque se han desplegado esfuerzos para la coordinación internacional en el Comité Especial de Preferencias de la UNCTAD, la aplicación de los planes SGP ha tenido lugar a nivel nacional principalmente. Como resultado, cada país que otorga preferencias aplica un plan un tanto diferente. Lejos de ser generalizados, casi todos los planes SGP están sujetos a restricciones que afectan al número de países y de productos a que se aplican, a la cuantía de la reducción arancelaria, a las salvaguardias y a las reglas sobre el origen.

Países que conceden preferencias

A continuación se enumeran los países o grupos de países que conceden preferencias y los años en que los respectivos planes fueron puestos en vigor: Australia (1966), Austria (1972), Bulgaria (1972), Canadá (1974), Comunidad Europea (1971), Checoslovaquia (1972), Estados Unidos (1976), Finlandia (1972), Hungría (1972), Japón (1971), Noruega (1971), Nueva Zelandia (1972), Polonia (1976), Suecia (1972), Suiza (1972), URSS (1965). (Australia y la URSS habían establecido preferencias en favor de los países en desarrollo con anterioridad al SGP.) La República Democrática Alemana no tiene aranceles aduaneros y por tanto tampoco un SGP, pero aplica otras medidas comerciales encaminadas a ampliar las exportaciones de los países en desarrollo. España y Portugal empezaron a aplicar progresivamente el plan comunitario después de adherirse a la Comunidad Europea en enero de 1986. Antes de esa fecha los dos países eran beneficiarios del SGP en virtud de diversos planes.

Países beneficiarios

La gran mayoría de los países donantes conceden preferencias a los 120 o más países en desarrollo que actualmente son miembros del Grupo de los 77. Pero en la mayor parte de los planes hay numerosas adiciones y excepciones que a veces se refieren solamente a ciertos productos. Los países no miembros de dicho Grupo incluidos con mayor frecuencia son Bulgaria, China, Hong Kong, Israel, Taiwan (provincia de China) y Turquía. La República Democrática de Corea ha quedado excluida de la mayoría de los planes. Algunos otros países también han sido excluidos por razones políticas, en la mayor parte de los casos por los Estados Unidos.

Los países menos adelantados se benefician de un mejor

Cuadro 14.1
Importaciones realizadas por países otorgadores de preferencias
de países beneficiarios de sus planes, 1984

Mercados (1)	Importaciones (en millones de \$)				Proporciones %		
	Totales (2)	Sujetas aranceles NMF (3)	Con derecho a trato de SGP (4)	Preferen- ciales (5)	(4)/(3) (6)	(5)/(4) (7)	(5)/(3) (7)
Australia	4.881	2.797	1.689	1.689	60,4	100,0	60,4
Austria	2.178	1.854	1.732	320	93,4	18,5	17,3
Canadá	6.980	2.914	1.728	1.295	59,3	74,9	44,4
Comunidad Europea	80.505	30.462	23.719	8.667	77,9	36,5	28,4
Estados Unidos	89.600	65.925	22.600	13.000	34,4	57,0	19,7
Finlandia	1.726	680	330	285	50,8	86,3	43,8
Japón	32.553	15.268	10.042	6.037	65,8	60,1	39,5
Noruega	934	293	132	68	45,0	51,3	23,2
Nueva Zelandia	1.002	297	260	260	87,7	100,0	87,7
Suecia	1.954	772	390	266	50,5	68,4	34,5
Suiza	2.947	2.855	1.277	453	44,7	35,5	15,9
Total de la OCDE	225.259	124.087	63.899	32.341	51,5	50,6	26,1

Nota: Los datos de Australia y Nueva Zelandia corresponden al ejercicio de 1983/84.
Fuente: UNCTAD (1986b).

trato preferencial de parte de cierto número de países donantes que otros países en desarrollo. El trato especial dado a estos países generalmente se refiere a un acceso más libre, con menos restricciones en cuanto a productos comprendidos y limitaciones preferenciales.

Productos comprendidos

En principio la gran mayoría de los planes conceden el derecho de entrada, exento de derechos aduaneros, a todos los productos industriales. En la práctica, sin embargo, cada plan está concebido con el fin de limitar la posibilidad de expansión del comercio en esferas de especial interés para los países en desarrollo (en particular los textiles y prendas de vestir) ya sea excluyendo por completo productos sensibles o imponiendo límites en su trato en virtud del SGP. Considérese a este propósito la siguiente indicación de la importancia de esos límites: la sola inclusión de los textiles y las prendas de vestir en el SGP con exención de derechos aduaneros y sin limitación mediante cuotas elevaría a casi el doble las importaciones de los países en desarrollo en virtud del SGP.

La mayoría de los países donantes conceden también exenciones parciales o totales de derechos aduaneros para ciertos productos de la agricultura. Tal como se lo concibió originalmente, el SGP estaba destinado a acrecentar las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo y de él se excluían por completo los productos alimentarios. Pero estos productos han sido incluidos progresivamente, en grados variables y en todos los planes, en la lista de productos con derecho al SGP. La posibilidad de expansión de las importaciones de alimentos de países en desarrollo mediante el SGP es un tanto

limitada porque los aranceles son menos importantes que las barreras no arancelarias, que son de uso muy general en este sector.

Límites al trato preferencial

Todos los planes SGP contienen límites específicos o de salvaguardia general. En los Estados Unidos un país puede perder su trato de exención de derechos aduaneros dentro del SGP en un año determinado y para un producto concreto sobre la base de "limitaciones de necesidad de competencia". En el Japón y en la CEE las importaciones preferenciales están sujetas a límites cuantitativos anuales, tales como los contingentes arancelarios, topes de importación o montos máximos por países¹. En años recientes determinados límites temporales se han convertido en medidas para la graduación: se niega permanentemente a países competidores el trato preferencial para ciertos productos. Por lo general los planes de otros países no contienen salvaguardias específicas. Sin embargo, sus importaciones en virtud del SGP están sujetas a las reglas generales de cláusula liberatoria del GATT relativas al perjuicio o amenaza de perjuicio para los productores nacionales.

Además de esto, los países donantes aplican normas de origen según las cuales se concede acceso preferencial a un producto con derecho a trato del SGP solamente a condición de que 1) sea importado directamente del país beneficiario y 2) sea producido o elaborado en proporción sustancial en el país beneficiario. Estas normas varían considerablemente entre unos y otros planes de SGP.

En conclusión, los planes SGP distan mucho en general de conceder preferencias generalizadas. La amplitud del

número de países y productos en ellos comprendidos queda contrapesada por las diversas limitaciones, como ocurre en la CEE. O bien se limita abiertamente la cobertura de países y productos, como en los Estados Unidos. La complejidad administrativa, la diversidad y la incertidumbre de los programas SGP reducen aún más su posible utilidad para los países en desarrollo.

Efectos del SGP en las corrientes de comercio

Las posibilidades para el comercio a consecuencia del SGP en cualquier mercado de un país donante dependen en primero y principal lugar de la cuantía de las importaciones sujetas a derechos de aduana, es decir, del total de importaciones de productos sujetos a aranceles mayores de cero. Es por esto que los mayores beneficios se producen en los mercados más grandes, tales como la CEE, el Japón y los Estados Unidos (Cuadro 14.1, columna 3). Fuera del monto del comercio sujeto a derechos aduaneros, la cobertura de productos de cada plan SGP determina el nivel de las importaciones con derecho a trato en virtud del SGP. Para los países de la OCDE la relación media entre el comercio con derecho al SGP y el comercio sujeto a aranceles aduaneros es de alrededor del 50%. Existen variaciones considerables entre los distintos países donantes, desde el 93% en Austria hasta el 34% en los Estados Unidos (columna 6). En 1984 las cantidades mayores de importaciones con derecho a tratamiento según el SGP ocurrieron en los Estados Unidos y el Japón (columna 4).

Como se ha señalado en la sección precedente, algunos países beneficiarios, debido a los diversos límites, continúan en la práctica pagando derechos de aduana NMF sobre algunas importaciones que tendrían derecho a estar comprendidas en el SGP. Para los países de la OCDE el

promedio de la relación entre el comercio preferencial en el SGP y el comercio con derecho a inclusión en él es también de 50%. De nuevo en este caso hay importantes diferencias: desde el 100% en Australia y Nueva Zelandia hasta el 36% en la CEE (Cuadro 14.1, columna 7). En conjunto, tomando en cuenta tanto las exclusiones de productos como los diversos límites respecto del trato preferencial, el total de importaciones con trato preferencial en el SGP hechas por países de la OCDE es de sólo el 26% de las importaciones sujetas a derechos aduaneros procedentes de beneficiarios de sus planes. El trato preferencial realmente efectivo presenta diferencias considerables entre unos y otros países donantes. Pero la proporción de preferencias del SGP concedidas por los dos mercados mayores de la OCDE es similar por diferentes razones: un 28% de la CEE (amplia cobertura de productos pero con extensas limitaciones) y un 20% para los Estados Unidos (escasa cobertura de productos pero limitaciones apenas moderadas) (columna 8). Evidentemente es poco lo que hay en común entre la retórica de las preferencias generalizadas y la realidad.

El nivel del comercio preferencial dentro del SGP es un indicador imperfecto de los beneficios que se producen en el comercio. Lo que en verdad se necesita es una estimación del comercio adicional resultante del SGP, estimación que requiere un marco teórico. Desde el punto de vista conceptual, el SGP es una reducción arancelaria preferencial semejante a una unión aduanera, pero funciona unilateralmente y no en forma mutua.

A semejanza de la unión aduanera, el SGP da lugar a dos efectos, a saber, la creación de comercio y la desviación del mismo. La creación de comercio es resultado del desplazamiento de la producción del país donante en favor de las importaciones de los países beneficiarios. Corresponde al primero de los dos conductos de expan-

Cuadro 14.2
Beneficios obtenibles de los planes de SGP de los países de la OCDE
(en millones de US\$)

<i>Mercados</i> (1)	<i>Importaciones</i> <i>sujetas a</i> <i>derechos NMF</i> (2)	<i>Beneficios del</i> <i>SGP excluidos</i> <i>los textiles y</i> <i>las prendas de</i> <i>vestir</i> (3)	<i>Proporción %</i> <i>(3)/(2)</i> (4)
Australia	2.661	440	16,5
Austria	1.566	13	0,8
Canadá	2.319	220	9,5
Comunidad Europea (10)	30.462	1.269	4,2
Estados Unidos	65.925	2.082	3,2
Finlandia	585	19	3,2
Japón	13.877	493	3,6
Noruega	273	16	5,9
Nueva Zelandia	269	25	9,3
Suecia	709	48	6,8
Suiza	2.731	15	0,5
Total de la OCDE	121.377	4.640	3,8

Nota: Las importaciones sujetas a derechos aduaneros NMF de Australia y Nueva Zelandia corresponden al ejercicio de 1982/83.
Fuente: Karsenty y Laird (1986) y UNCTAD (1986b). Las estimaciones sobre el SGP de Karsenty y Laird han sido ajustadas a fin de excluir los textiles y las prendas de vestir (véase el análisis en el texto).

sión del comercio del SGP anteriormente identificados, o sea la reducción de aranceles. La desviación del comercio es resultado de la sustitución, por el país donante, de importaciones de los países beneficiarios en lugar de las procedentes de países no beneficiarios. Corresponde al segundo conducto: el trato preferencial frente a competidores de los países desarrollados. La suma de la creación de comercio y de su desviación proporciona la estimación del efecto (estático) del SGP sobre las exportaciones de los países en desarrollo. Esta estimación del efecto depende de tres factores: 1) la cuantía de la reducción arancelaria, 2) el margen de preferencia y 3) la reacción de las demandas y las ofertas a los cambios en los aranceles (es decir, las elasticidades con respecto al precio).

En los estudios sobre la creación y la desviación del comercio debidas a los planes SGP se emplean diversos métodos (Baldwin y Murray, 1977, Sapir, 1981, MacPhee, 1984 y Karsenty y Laird, 1986). En cuanto hace a encuestas, véanse Borman y otros (1985), Brown (1986) y Langhammer y Sapir (1987). El presente examen se basa primordialmente en Karsenty y Laird (1986) y en Langhammer y Sapir (1987).

La mayoría de estos estudios apoyan el punto de vista de que las preferencias han estimulado las exportaciones de los países en desarrollo. Pero los efectos parecen más bien escasos. El Cuadro 14.2 presenta los beneficios en el comercio (creación de comercio más efectos de desviación) como resultado de los planes SGP de los países de la OCDE. Las estimaciones se basan en cálculos realizados por Karsenty y Laird (1986), excepto que los textiles y las prendas de vestir han quedado excluidos de los beneficios en virtud del SGP². Se calcularon a partir de un modelo de simulación de equilibrio parcial utilizando datos del comercio y los aranceles definidos al nivel de línea de arancel nacional. En conjunto se estima que US\$4.600 millones de importaciones hechas por países de la OCDE podrían atribuirse al SGP en 1983, excluyendo los beneficios obtenidos en textiles y prendas de vestir. El beneficio se atribuye principalmente a la creación de comercio. En términos de las exportaciones de los países beneficiarios hacia mercados de la OCDE, esto representa aproximadamente el 8% del comercio total. Otros estudios presentan resultados comparables (véase Brown, 1986, cuadro 2). En virtud de la liberalización plena del SGP —con cobertura de todos los productos, sin ninguna limitación— los países beneficiarios recibirían (potencialmente) US\$20.600 millones en beneficios de comercio adicional por encima de los beneficios que tendrían con los planes actuales. Esta considerable ganancia potencial no se produce debido a las diversas restricciones que los países donantes imponen al SGP.

En cuanto hace al valor, los Estados Unidos son con mucho el mayor donante del SGP (con US\$2.100 millones), seguido de la CEE (US\$1.300 millones) y el Japón (con algo menos de US\$500 millones) (Cuadro 14.2, columna 3). En términos relativos, y medidos por comparación con las importaciones sujetas a derechos NMF, los mayores beneficios se encuentran en Australia (16,5%), los menores en Suiza (0,5%) y en Austria (0,8%) (columna 4). Esta ordenación, como es evidente, está estrechamente relacionada con la ordenación de los países donantes

(Cuadro 14.1, columna 8). Como sería de esperar, cuanto menos restrictivos sean los planes SGP en cuanto al número de productos que cubren y en sus límites al trato preferencial, más probable es que produzcan beneficios para los países en desarrollo.

Hasta para unos 30 productos de las agrupaciones de la CUCI de tres dígitos (excluidos los textiles y las prendas de vestir), las ganancias totales producidas por el SGP para todos los países beneficiarios en el mercado de la OCDE fueron de US\$50 millones o más en 1983. Hay, sin embargo, una notable concentración de los beneficios del SGP en favor de unos pocos productos. A los doce mayores corresponde la mitad de los beneficios del SGP. Los productos principales son artículos manufacturados con intensidad de mano de obra relativamente elevada en los que los países en desarrollo gozan de gran ventaja competitiva. El principal grupo de productos es el de juguetes y artículos deportivos (CUCI 894) que se benefició en más de US\$400 millones. Otros productos importantes son los equipos de telecomunicaciones (CUCI 764), los artículos de materias plásticas (CUCI 893) y el calzado (CUCI 851). Tres productos agrícolas solamente se encuentran entre los 30 principales, con un total de US\$200 millones en beneficios estimados.

Es notable la concentración de beneficios entre las economías de unos pocos países en desarrollo. Las tres que reciben los mayores beneficios del SGP —Hong Kong, la República de Corea y Taiwan (provincia de China)— reciben el 45% del total. Aun después de excluir las prendas de vestir, en las que los beneficiarios de Asia oriental son los mayores abastecedores, Taiwan (provincia de China) recibe del SGP cerca del triple de los beneficios que recaen en el abastecedor que ocupa el cuarto lugar, que es el Brasil. Hong Kong y la República de Corea reciben más del doble de los beneficios que el Brasil obtiene. Langhammer y Sapir (1987) concluyen también que los países recientemente industrializados son los mayores beneficiarios de los planes de los Estados Unidos y de Europa.

En conclusión, el efecto del SGP es pequeño en comparación con las exportaciones de los países en desarrollo. Es cierto que las preferencias pueden elevar las exportaciones, pero sólo las pueden elevar en proporción sustancial para los productos que reciben grandes márgenes de preferencia y en los que los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa.

El SGP y la Ronda Uruguay

¿Serán los beneficios de la liberalización de aranceles NMF superiores a las pérdidas resultantes de la erosión de los márgenes del SGP? Resulta difícil evaluar por anticipado los efectos del proceso de reducción arancelaria porque no se sabe qué procedimientos (fórmulas de reducción) se adoptarán, qué productos serán excluidos de tales procedimientos y qué se hará acerca de las barreras no arancelarias. Así, pues, examinaremos primero el caso óptimo, en el que los aranceles se reducen según la fórmula previamente establecida sin ninguna excepción de productos. Suponemos también que las barreras no arancelarias se reducirían a fin de permitir la libre expan-

sión del comercio. En segundo lugar examinamos lo que ocurriría si se decide excluir ciertas categorías de productos de interés en las exportaciones de los países en desarrollo, tal como ha ocurrido en ocasiones anteriores. En tercer lugar examinamos la significación de las barreras no arancelarias respecto del proceso de reducciones de los aranceles.

El aumento de las exportaciones que los países en desarrollo podrían esperar de las NCM dependería, evidentemente, de las reducciones NMF que finalmente se acordasen. Examinaremos tres posibles resultados. El primero es una reducción del 100% de los aranceles NMF. Si bien no es probable que se produzca una liberalización plena en la Ronda Uruguay, esto nos dará un punto de referencia útil para la comparación con otros resultados. La segunda posibilidad es la fórmula de reducción arancelaria de la Ronda Kennedy: una reducción lineal del 50% en todos los aranceles. La tercera es la "fórmula suiza", sujeta a una reducción máxima del 60%, la solución de compromiso a que se llegó a la conclusión de la Ronda de Tokio (véase el Capítulo 13).

En las tres posibilidades los beneficios de la liberalización de aranceles NMF son mayores con mucho a las pérdidas debidas a la erosión del SGP (Karsenty y Laird, 1986). En una liberalización plena de los aranceles NMF, los países beneficiarios del SGP recibirían US\$17.800 millones en beneficios de comercio adicional por encima de los que obtendrían según el actual SGP. (Los beneficios en comercio adicional ascenderían a alrededor de US\$9.000 millones y US\$7.000 millones, respectivamente, según las fórmulas de reducción arancelaria de la Ronda Kennedy y de la Ronda de Tokio.) Es interesante la comparación de los beneficios adicionales resultantes de la liberalización plena de los aranceles NMF (US\$17.800 millones) y de la liberalización plena del SGP (US\$20.600 millones). Ella indica que el 86% de los beneficios derivados de la plena liberalización del SGP se deberían al elemento reductor de aranceles comprendido en los planes y tan sólo un 14% al elemento preferencial. Esto explica por qué las pérdidas debidas a la erosión de los márgenes del SGP (por el efecto de desviación del comercio) son mucho menores que los beneficios obtenibles de las reducciones de aranceles NMF (por el efecto de creación de comercio). Evidentemente, lo importante para los países en desarrollo es obtener aranceles más bajos, ya sea sobre una base preferencial o de NMF, puesto que precisamente en sus exportaciones que resultan afectadas ya tienen una fuerte ventaja competitiva. Estos resultados son análogos a las evaluaciones de la Ronda de Tokio, cuando el conflicto entre las reducciones de aranceles NMF y los márgenes del SGP se planteó por primera vez como cuestión de gran importancia en negociaciones comerciales multilaterales. Baldwin y Murray (1977), Cline y otros (1978) y Sapir y Baldwin (1983) señalan beneficios netos considerables para los países en desarrollo como resultado de la Ronda de Tokio. Una opinión divergente de Ginman, Pugel y Walter (1980) ha sido criticada por razones metodológicas, particularmente por Balassa (1980).

Como ya se ha observado antes, en las estimaciones del efecto de las reducciones de aranceles NMF en la Ronda

Uruguay se hace el supuesto de que todos los productos estarán incluidos en las negociaciones y que las barreras no arancelarias se reducirán lo suficiente para permitir la libre expansión del comercio. Esta advertencia es fundamental. Hasta la Ronda Dillon, e incluida esta ronda, las negociaciones habían sido producto por producto. Solamente resultaban afectados los productos incluidos específicamente en el intercambio de concesiones recíprocas entre los países industriales. Pero en la Ronda Kennedy y en la Ronda de Tokio se decidió una reducción general de los aranceles, sujeta a excepciones específicas. En rondas anteriores los bienes de interés especial en las exportaciones de los países en desarrollo simplemente no se incluían, y en rondas posteriores a menudo se los excluía.

Las anteriores afirmaciones no significan que los países en desarrollo no se beneficiaran de las reducciones de aranceles NMF negociadas en esas rondas de negociaciones. Según la mayoría de los estudios se esperaba que los países en desarrollo obtuvieran beneficios generales netos de la Ronda de Tokio. Pero para un estudio posterior a esa ronda será necesario esperar hasta que se hayan puesto en vigor las reducciones finales y se analicen las corrientes de comercio resultantes. Los análisis efectuados sobre las Rondas Dillon y Kennedy (Finger, 1974, 1976) indican que, a pesar de la exclusión de muchos productos de interés específico en las exportaciones de los países en desarrollo, estos países sacaron ventaja de las reducciones sobre productos típicamente comerciados entre los países desarrollados y sujetos a reducciones arancelarias —el efecto secundario. De hecho esos estudios demostraron que en los mercados de los Estados Unidos, la CEE y el Japón los países en desarrollo reaccionaron con mayor vigor que otros países desarrollados ante las crecientes oportunidades del mercado. Así, pues, aunque se excluyeran de las negociaciones productos de especial interés en las exportaciones de los países en desarrollo, éstos podrían aún aprovechar ese efecto secundario, tal como lo han hecho en rondas anteriores.

Para atribuir una cifra a las precedentes conclusiones: incluso si se excluyeran los textiles, las prendas de vestir y el calzado de las negociaciones, un derecho aduanero NMF nulo todavía conduciría a una expansión general de las importaciones de los países en desarrollo de más de US\$6.600 millones, o sea una y media veces más que el valor estimado del plan actual (Karsenty y Laird, 1986). También resulta evidente de tal análisis que los beneficios del efecto secundario de una liberalización de aranceles NMF se extienden a una amplia gama de productos para los cuales las mejoras individuales son pequeñas pero todavía importantes acumulativamente. Aparte de los textiles, las prendas de vestir y el calzado, habría beneficios sustanciales de cualesquiera reducciones de aranceles NMF en juguetes, muebles, artículos para viaje y equipos para telecomunicaciones. Las frutas en conserva, el pescado fresco y en conserva y el azúcar y los artículos de confitería son los principales productos alimentarios que podrían beneficiarse incluso de una liberalización arancelaria. El petróleo crudo y sus productos también recibirían grandes beneficios en cifras absolutas, si no en porcentajes.

Las barreras no arancelarias podrían anular los posibles

efectos de expansión del comercio de cualesquiera reducciones de aranceles NMF que se convengan en la nueva ronda respecto de algunos de estos productos. ¿Qué sucedería, por ejemplo, si en lugar de excluir los textiles, las prendas de vestir y el calzado de las negociaciones sobre aranceles NMF los países desarrollados convinieran en implantar reducciones de aranceles para estos productos pero al mismo tiempo no dismantelaran el AMF sobre textiles y prendas de vestir y otras restricciones cuantitativas sobre el calzado? Para los países en desarrollo los efectos sobre el comercio en estos productos podrían incluso ser negativos debido a la desviación del comercio en favor de otros países desarrollados no sujetos a las restricciones del AMF.

Se estima que en general, al no dismantelarse el sistema de contingentes del AMF en particular, se reducirá en cerca de 50% el posible efecto de expansión del comercio de las reducciones plenas de los aranceles NMF. Si las restricciones cuantitativas sobre el calzado hicieran ineficaces las reducciones arancelarias, los posibles beneficios se reducirían en otros US\$1.700 millones. Pero en años recientes se ha producido algún relajamiento de tales restricciones, particularmente en el mercado de los Estados Unidos. La inacción respecto de las restricciones no arancelarias sobre el azúcar disminuiría los posibles beneficios de las reducciones arancelarias en alrededor de US\$265 millones.

Las anteriores cifras indican que las barreras no arancelarias podrían restringir considerablemente los beneficios de las reducciones arancelarias. No son indicadoras de los efectos plenos de restricción del comercio de esas barreras, que son bastante mayores que sus consecuencias para las reducciones arancelarias¹. Es evidente, sin embargo, que en la nueva ronda los países en desarrollo necesitan insistir en la eliminación o en la reducción de los efectos restrictivos de las barreras no arancelarias en contra de sus principales exportaciones. Si esas barreras no se eliminan o no se reducen, los países en desarrollo no recibirán beneficio del efecto secundario de las reducciones de aranceles NMF para sus principales productos de exportación. Los incrementos del comercio en estos productos pasarán exclusivamente a otros países desarrollados, que no están sujetos a barreras no arancelarias discriminatorias, tales como las del AMF.

Conclusión

El potencial pleno del SGP para acrecentar las exportaciones de bienes manufacturados de los países en desarrollo no se ha logrado, y ello ha sido muy decepcionante para esos países. Sobre esto el consenso es general. En principio el SGP sería generalizado, no discriminatorio y no recíproco. En la realidad ha involucrado el punto de vista del proteccionista racional acerca de las preferencias orientadas a limitar los beneficios que los países en desarrollo podrían derivar de él. La erosión de las preferencias fue el resultado no tanto de las reducciones de los aranceles NMF negociadas en la Ronda de Tokio como de las reglas administrativas restrictivas.

Dados los límites respecto del trato preferencial en virtud de los planes SGP, las reducciones arancelarias

NMF en la Ronda Uruguay difícilmente podrán causar daño a los países en desarrollo. Por el contrario, según diversos supuestos de reducciones arancelarias, los beneficiarios del SGP derivarían ganancias netas de aquellas reducciones. La razón de ello es que el valor del SGP reside mucho más en su elemento reductor de aranceles que que en su elemento preferencial. Por lo demás, los países en desarrollo han obtenido provecho de las reducciones de aranceles NMF sobre productos sujetos a concesiones recíprocas entre los países desarrollados, es decir, el efecto secundario. Poca diferencia hay para los países en desarrollo en que la liberalización del comercio en favor de sus exportaciones se lleve a cabo con base en los aranceles NMF o con base en las preferencias. Lo que sí importa es asegurar que sus productos de exportación se incluyan en las negociaciones en una forma significativa.

Para los países en desarrollo sería muy aconsejable participar activamente en la Ronda Uruguay y perseguir en ella amplias reducciones arancelarias para los productos que son de su interés. Sin embargo, pueden expresarse dudas razonables acerca de si el camino de los aranceles NMF tendría éxito allí donde ha fracasado la estrategia de las concesiones preferenciales, especialmente cuando la clave del acceso sustancialmente ampliado a los mercados ha venido a ser la eliminación o la reducción de las barreras no arancelarias. Como lo ha afirmado un comentarista, "Existe en los países desarrollados una hipocresía a la que es necesario hacer frente. Ellos elogian la idea del liberalismo, pero es mucho lo que hacen para no tener que concederlo. En la práctica, probablemente están muy felices con las concesiones que han otorgado a los países en desarrollo y que no les cuestan nada" (Wolf, 1986, pág 19).

En la batalla para mejorar la actuación exportadora de los países en desarrollo en los mercados de los países industriales, hay dos factores que adquieren una importancia mucho mayor que el SGP. En primer lugar, las barreras no arancelarias han pasado a ser la clave del acceso a los mercados de los países industriales. Los países en desarrollo tendrán que dedicar considerables esfuerzos en la nueva ronda de negociaciones para mejorar la situación en esta esfera. En segundo término, como lo han demostrado algunos de los principales países en desarrollo exportadores de manufacturas, es posible un desempeño sumamente bueno a pesar de restricciones en el SGP, o incluso del todo sin las preferencias del SGP (como ha sido el caso de Taiwan [provincia de China] en el mercado de la CEE). Esta posibilidad indica que las políticas comerciales e industriales de los países en desarrollo pueden ser todavía más importantes para el éxito en su comercio que el SGP y las demás políticas de los países desarrollados.

Notas

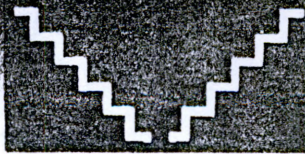
1. Los planes que emplean límites cuantitativos para productos específicos tienen ciertas ventajas para los importadores, que pueden captar las rentas de los contingentes arancelarios.
2. La exclusión de los textiles y las prendas de vestir afecta principalmente a los resultados para la CEE, en la que los beneficios estimados del SGP se reducen de US\$2.400 millones a US\$1.300

millones. Para otros países la diferencia es de alrededor del 10%. En su estudio Karsenty y Laird destacan esto y señalan que las restricciones del AMF en la CEE hacen que en gran medida sea inoperante el SGP. La exclusión de los productos textiles y las prendas de vestir conducirá a una ligera subestimación del valor del SGP en algunos países.

3. En UNCTAD (1986a) se estima que los posibles beneficios para el comercio de la liberalización del trato NMF de las barreras no arancelarias y los aranceles expandiría las importaciones de los países en desarrollo en aproximadamente US\$37.000 millones al año con base en las corrientes comerciales de 1983. De esta cantidad, más de la mitad está relacionada con la eliminación de las barreras no arancelarias.

Referencias

- Balassa, Bela. 1980. "La Ronda de Tokio y los países en desarrollo." *Integración Latinoamericana*. 5, No. 52 (noviembre de 1980):págs. 4-19.
- Baldwin, Robert E. y T. Murray. 1977. "MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits under the GSP." *Economic Journal* 87, 345:págs. 30-46.
- Bormann, A. y otros. 1985. *The Significance of the EEC's Generalized System of Preferences*. Hamburg: Verlag Weltarchiv.
- Brown, Drusilla. 1986. "Trade Preferences for Developing Countries: A Survey of Results." Documento para discusión 190. Universidad de Michigan: Seminario de investigación sobre economía internacional. Ann Arbor.
- Cline, William y otros. 1978. *Trade Negotiations in the Tokio Round: A Quantitative Assessment*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Dam, Kenneth. 1970. *The GATT: Law and International Economic Organization*. Chicago: University of Chicago Press.
- Finger, J. Michael. 1984. "GATT Tariff Concessions and the Exports of Developing Countries—United States Concessions at the Dillon Round." *Economic Journal*. 84 (septiembre):págs. 566-575.
- . 1976. "Effects of the Kennedy Round Tariff Concessions on the Exports of Developing Countries." *Economic Journal* 86 (marzo):págs. 87-95.
- GATT Secretaría. 1986. "Declaración ministerial sobre la Ronda Uruguay." Comunicado de prensa del 25 de septiembre. Ginebra.
- Ginman, P., Thomas Pugel e Ingo Walter. 1980. "Tokyo Round Tariff Concessions and Exports from Developing Countries." *Trade and Development—An UNCTAD Review* 2:págs. 83-95.
- Karsenty, Guy y Sam Laird. 1986. "The Generalized System of Preferences: A Quantitative Assessment of the Direct Trade Effects of Policy Options." UNCTAD. Documento para discusión 18. Ginebra.
- Langhammer, Rolf y André Sapir. 1987. *Economic Impact of Generalized Tariff Preferences*. Londres: Gower, para el Centro de Investigaciones sobre Políticas de Comercio.
- MacPhee, Craig. 1984. "Evaluation of the Trade Effects of the Generalized System of Preferences." TD/B/C.5/87. Ginebra. Secretaría de la UNCTAD.
- Prebisch, Raúl. 1984. *Hacia una Nueva Política Comercial en pro del Desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Sapir, André. 1981. "Trade Benefits under the EEC Generalized System of Preferences." *European Economic Review* 15:págs. 339-355.
- Sapir, André y Robert E. Baldwin. 1983. "India and the Tokyo Round." *World Development* 11,7:págs. 565-574.
- UNCTAD. 1986a. *Los problemas del proteccionismo y el ajuste estructural. Parte I: Las restricciones al comercio y el ajuste estructural*. TD/B/1081 (Part I), Ginebra.
- . 1986b. *Examen de la aplicación, el mantenimiento, la mejora y la utilización del Sistema Generalizado de Preferencias*. TD/B/C.5/105. Ginebra.
- Wolf, Martin, 1986. "Aid with Everything? Differential and More Favorable Treatment for the Developing Countries and the International Trading System." Documento presentado en la Conferencia sobre la Función y el Interés de los Países en Desarrollo en las Negociaciones Comerciales Multilaterales. Bangkok, Tailandia, 30 de octubre a 1 de noviembre.



LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

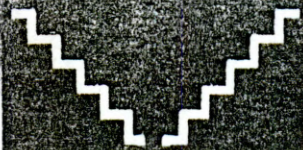
■ por: Lic. Francisco Chacón

COMO su nombre lo indica, las reglas de origen tienen como fin establecer la normativa que servirá para determinar el país de origen del bien en cuestión. Esto es necesario principalmente para poder aplicar en forma adecuada la tarifa arancelaria correspondiente, en el tanto existan aranceles distintos dependientes del país de origen de la mercancía. La determinación del país de origen ha llegado a ser aún más importante con el advenimiento de uniones aduaneras y áreas de libre comercio mediante las cuales se otorga un trato preferencial a los países suscriptores del acuerdo respectivo. En efecto, con las reglas de origen se pretende garantizar que únicamente los bienes originarios de los países parte del acuerdo reciban dicho trato preferencial. Se evita así que terceros países se beneficien indebidamente de un acuerdo al cual no han contribuido ni firmado. Un elemento adicional que motiva el establecimiento de normas de origen más definidas es el hecho incuestionable de que en la actualidad los procesos de producción son en realidad multinacionales, en donde no todas las etapas del proceso se llevan a cabo en un solo país, sino que, por el contrario, la mayoría de las mercancías son hechas



* Abogado y negociador de Costa Rica en asuntos de comercio internacional.

APERTURA



de materiales y componentes cultivados, extraídos y manufacturados en diversos países. Además, es claro que las reglas de origen se usan también para desincentivar la importación de aquellos materiales y componentes que se preferiría fueran producidos internamente o para proteger —debida o indebidamente a determinados sectores—. Por todo lo anterior, es dable afirmar que las normas o reglas de origen juegan un importante papel en la política de comercio exterior de un país, sobre todo cuando las tarifas arancelarias son relativamente altas o cuando existen restricciones cuantitativas a la importación.

Hasta la fecha el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), principal instrumento jurídico del sistema multilateral de comercio, no establece estándares internacionales para determinar el origen de los bienes, permitiendo que los países miembros desarrollen sus propias reglas. No obstante ello, en la VIII Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT —la denominada Ronda de Uruguay— se discute el texto de un eventual acuerdo sobre normas de origen¹ con el fin, entre otros, de lograr una armonización y clarificación de dichas normas, así como una mayor transparencia, imparcialidad, previsibilidad y coherencia en su aplicación, para que, de este modo, afecte lo menos posible al comercio.

Con base en dicho texto, se entiende por normas de origen:

"Las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por una parte contratante para determinar el país de origen de los productos..."

Por su parte, el texto también define qué se entiende por normas de origen preferenciales. Así, lo serán:

1. Nos referimos al texto del presidente, "Acuerdo sobre las Normas de Origen" (MTN. TNC/W/FA).
2. Programa que se iniciaría tan pronto como sea posible después de finalizada la Ronda de Uruguay y que tardaría tres años.

El punto es, obviamente, cuánto o qué debe hacerse en un país determinado como para concluir que el bien es originario de dicho país.

"...las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por una parte contratante para determinar si a un producto le corresponde recibir el trato preferencial..."

El punto es, obviamente, cuánto o qué debe hacerse en un país determinado como para concluir que el bien es originario de dicho país. En este sentido, se espera que una significativa actividad económica se lleve a cabo en ese determinado país para que se confiera el origen. Aparte de los supuestos en que el producto es obtenido (extraído, cosechado, recolectado, nacido, criado o elaborado) totalmente en un país, el concepto generalmente utilizado para determinar ese origen es el de "transformación sustancial"; esto significa, en pocas palabras, que si el proceso sufrido o los materiales añadidos en determinado país producen una transformación sustancial del bien en cuestión, entonces el bien se considerará originario de éste.

Sobre este particular, el texto que se discute en la Ronda de Uruguay establece que las partes velarán, al aplicar el programa de trabajo en materia de armonización,² porque:

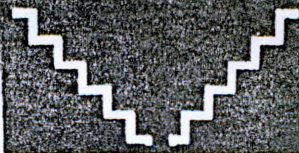
"con arreglo a sus normas de origen el país que se determine país de origen de un determinado producto sea aquél en el que se haya obtenido totalmente el producto o, cuando en su producción estén implicados varios países, aquél en que se haya efectuado la última transformación sustancial".

Ahora bien, el término "transformación sustancial" es lo suficientemente ambiguo como para hacer evidente la necesidad de establecer criterios que ayuden a precisarlo. Con ese objetivo se utilizan los criterios de tarifa arancelario, porcentaje ad-valorem de operaciones de fabricación o etapas de transformación específicas, los cuales pueden ser utilizados exclusivamente o en forma combinada. Veamos:

a. El criterio del salto arancelario. Si el proceso o la operación efectuada en determinado país produce un cambio tal que el bien en cuestión es clasificado en un capítulo, una partida o subpartida arancelaria distinto al que previamente se utilizaba, entonces el bien se considerará originario de aquél país.

Normalmente, un cambio de partida arancelaria es suficiente para concluir origen, pero lo cierto es que la magnitud del salto requerido para que dé la transformación sustancial (a nivel de subpartida, partida o capítulo) por lo general se establece caso por caso. Téngase en cuenta que el Sistema Armonizado no fue creado teniendo presente que podría servir de referencia para determinar las reglas de origen por lo que su clasificación no corresponde necesariamente a las diferentes etapas de producción, por lo que, en algunos casos, la transformación sustancial coincide con un cambio en la partida arancelaria, mientras que en otros, dicha transformación sustancial puede tener lugar sin que sea necesario tal cambio en la partida. Así, en el Sistema Armonizado tampoco se tiene en consideración la complejidad —mayor o menor— del proceso de transformación que se lleva a cabo.

APERTURA



Lo anterior explica por qué en el Tratado de Libre Comercio suscrito entre los Estados Unidos y Canadá la magnitud del cambio varía dependiendo del producto. Así, en el caso de la Sección Primera, denominada "Animales Vivos y Productos del Reino Animal" y que comprende los capítulos 1 a 5, se requiere necesariamente un cambio de capítulo (por ejemplo, de animal vivo a carne), mientras que en las secciones subsiguientes, las reglas a aplicar son diferentes (por ejemplo, si confiere origen el hacer un confite -partida 1704- de azúcar -partida 1701- o melaza -partida 1703- extranjera, o el hacer chocolates rellenos -subpartida 1806.31- de cacao en polvo azucarado -subpartida 1806.10- foráneo, aun cuando el cambio tenga lugar dentro de un mismo capítulo, caso del confite, o incluso dentro de una misma partida, caso del chocolate relleno).

Atendiendo a ello, el texto que se discute en la Ronda de Uruguay resalta la importancia que para el eventual Comité Técnico tendrá el considerar, "sobre la base del criterio de la transformación sustancial, la utilización del cambio de subpartida o partida arancelaria al elaborar normas de origen para determinados productos o para un sector de productos y, cuando sea apropiado, el cambio mínimo dentro de la nomenclatura suficiente para satisfacer ese criterio, y desarrollará la cuestión".

Además, señala -dentro de las disciplinas que han de regir la aplicación de las normas de origen- que, en todo caso, "cuando se aplique el criterio de cambio de clasificación arancelaria, en esa norma de origen -y en las excepciones que puedan hacerse a la misma-

3. El Tratado utiliza únicamente el criterio negativo de las operaciones de fabricación o elaboración, al señalar, en el Art. V, que no se considerarán productos originarios de una de las partes contratantes "aquéllos que siendo originarios de o manufacturados en un tercer país sólo son simplemente armados, empacados, envasados, cortados o diluidos en el país exportador".

El término "transformación sustancial" es lo suficientemente ambiguo como para hacer patente la necesidad de establecer criterios que ayuden a precisarlo.

deberán especificarse claramente las subpartidas o partidas de la nomenclatura arancelaria a que se refiere la norma".

b. El criterio de los porcentajes *ad-valorem*: si el proceso o la operación efectuada en determinado país hace que el valor agregado sea equivalente a determinado porcentaje *ad-valorem*, entonces el bien se considerará originario de aquel país.

Sobre este particular, el texto de la Ronda de Uruguay señala, entre las disciplinas a regir, que "cuando se aplique el criterio del porcentaje *ad-valorem*, se indicará también en las normas de origen el método de cálculo de dicho porcentaje".

Además, dicho texto, al referirse a los parámetros del Comité Técnico que se encargaría de la armonización, dispone que:

"... con respecto a cada sector de productos o categoría individual de productos en los que el solo uso de la nomenclatura del SA (Sistema Armonizado) no permite decir que hay transformación sustancial, el Comité Técnico: - considerará sobre la base de la transformación sustancial, la utilización, de manera complementaria o exclusiva, de otros elementos, entre ellos porcentajes ad-valorem, ... al elaborar normas de origen para determinados

productos o para un sector de productos..."

Ejemplo de la utilización de este criterio en el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, es el caso del salto arancelario y a pesar de que el proceso de ensamblaje sea complejo, que el valor de los materiales utilizados originarios de alguna o ambas partes más los costos directos del proceso efectuado en alguna o ambas partes presenten no menos del 50% del valor del producto. El criterio de valor agregado es el que se utiliza también para determinar el origen en el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Israel en los programas unilaterales establecidos en los programas unilaterales estadounidenses, tales como el Sistema Generalizado de Preferencias y el de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, donde se exige un porcentaje del 35%.

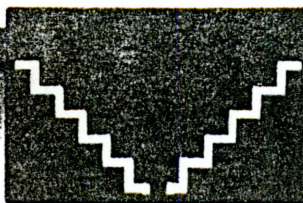
c. Operaciones de fabricación o elaboración específica: si determinadas operaciones de fabricación o elaboración previamente especificadas efectúan en determinado país, entonces el bien se considerará originario de aquel país (criterio positivo).

Por otro lado, procesos muy simples, tales como empaque, mezclas, envase, etc., por lo general no confieren origen (criterio negativo).

Sobre este respecto el texto de la Ronda de Uruguay dispone expresamente, dentro de las disciplinas a regir, "cuando se prescriba el criterio de la operación de fabricación o elaboración, deberá especificarse con precisión la operación que confiera origen al producto".

La experiencia de Costa Rica en este campo es escasa. Así, a pesar de que el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Tratado General) hace referencia a la importancia del origen de las mercancías para efectos del libre comercio que otorgan los Estados signatarios (títulos III y V³), no es sino hasta recientemente que se promulgó el de

APERTURA



minado "Reglamento sobre el Origen Centroamericano de las Mercancías"⁴ (el Reglamento). En efecto, los artículos 3 y 4 del Reglamento establecen bajo que circunstancias determinado producto se considerará originario de Centroamérica para los efectos del Tratado General.

Así, los incisos a) y b) del artículo 3 declaran que se consideran originarios de Centroamérica los productos naturales extraídos, obtenidos, cultivados, nacidos, criados, etc., en el territorio de cualquiera de los Estados y las mercancías fabricadas en cualquiera de los Estados con los productos anteriormente señalados (reglas a y b).

Por su parte, el inciso c) del artículo 3 dispone que "las mercancías elaboradas en los países signatarios, que incorporen materias importadas de terceros países, serán considerados originarios, siempre que hayan sufrido un proceso de producción, que les confiera una nueva individualidad y que implique un salto arancelario, con la excepción de los procesos indicados en el artículo 4 de este Reglamento" (regla c). El inciso d) dispone, por otro lado, que "cuando no sea aplicable el criterio anterior, se utilizará el del contenido regional, considerándose como mínimo un 25 por ciento del costo de producción, incluyendo en éste, los no directamente relacionados con la fabricación o elaboración a efectos de la aplicación de un criterio basado en el porcentaje ad valorem" (regla d). Finalmente el artículo cuatro establece el criterio negativo de operaciones de fabricación o elaboración específicas, al indicar que no se considerarán de origen centroa-

mericano, los productos que siendo originarios o manufacturados en un tercer país, son simplemente armados, envasados, empacados, reempacados, fraccionados, reunidos, marcados, etiquetados, identificados, diluidos, mezclados, o que sufran cualquier otro proceso que no confiera una nueva individualidad.

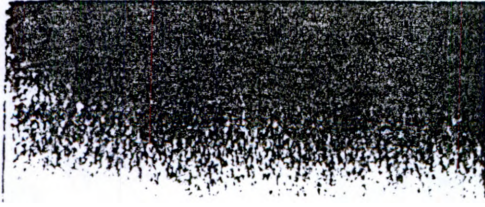
Nos cuestionamos, en primer término, la conveniencia de que esta materia sea regulada a nivel reglamentario, como resultado de una Reunión de Ministros Responsables de la Integración Centroamericana y Desarrollo Regional, no sólo por el menor rango que todo reglamento tiene dentro de la jerarquía de las normas, con su consecuente susceptibilidad a modificaciones, sino también porque, aún aceptando hipotéticamente que sea válido que dicha Reunión haya asumido de facto las facultades que el Tratado General le confiere a otros órganos, es lo cierto que el Artículo V lo que establece es que "el Consejo Ejecutivo establecerá, mediante reglamento, el procedimiento a seguir para determinar el origen de la mercancía", pero no le da potestades para decretar la *normativa de fondo*, que es lo que hace el Reglamento de referencia.

En segundo lugar, extraña es que Centroamérica haya decidido alejarse del concepto más común y generalmente aceptado de "transformación substancial" y adoptar, en su lugar, concepto todavía más impreciso, como es el de "nueva individualidad". Además, si bien en el inciso c) se le hace referencia al salto arancelario, no indica, en ningún lado, la magnitud de dicho salto. Es decir, no se sabe si se refiere a un cambio de capítulo, partida o de subpartida. Menos detallado es el Reglamento a qué productos se aplicará cuál magnitud. Por otro lado, para aplicar la regla del inciso d) se debe concluir primero que "no es aplicable" la regla del inciso c). No se indica, sin embargo, cuáles son los parámetros a utilizar para determinar que la regla del inciso c) no es aplicable.

Lo anterior significa, ni más que nada, que con las reglas de origen centroamericanas quedaremos a merced de la discrecionalidad, por no decir arbitrariedad, de las autoridades que tendrán a su cargo la aplicación del Reglamento. Se hace imperativo, en este modo, ya sea modificar con carácter de urgencia el Reglamento, o que el anexo que se prevé se encargue de detallar los alcances de las reglas, c

Con las reglas de origen centroamericanas quedaremos a merced de la discrecionalidad, por no decir arbitrariedad, de las autoridades que tendrán a su cargo la aplicación del Reglamento.

4. El Decreto Ejecutivo No. 21433-MEIC, de fecha catorce de julio de 1992, publicado en La Gaceta No. 152 del 10 de agosto de 1992, puso en vigencia el "Reglamento sobre el Origen Centroamericano de las Mercancías", el cual fue aprobado por la denominada "XI Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana y Desarrollo Regional" mediante su resolución No. 6-92 del 2 de junio de 1992.



darándose, eso sí, la inaplicabilidad del Reglamento hasta tanto no se elabore dicho anexo.

Ahora que Costa Rica ha incurrido fuertemente en diversos procesos de negociación tendientes a formar o reforzar zonas de libre comercio con otros países, el papel que juegan las reglas de origen debe ser resaltado, con el propósito evidente de lograr, por un lado, que dichas normas ostenten la transparencia y predictibilidad necesarias y, por el otro, que las mismas no se conviertan en barreras no arancelarias o mecanismos de protección que menoscaben los logros que pretenden alcanzarse con los acuerdos. En este último punto, al menos, el país debe tener muy claro que las normas de origen deben responder a la realidad de la estructura productiva del país y al grado de apertura o protección que se quiera dar a determinados sectores. Esto se aplica tanto a nuestras exportaciones, como a las importaciones. Por ello tanto el sector público como el sector privado deben saber con exactitud las consecuencias comerciales que se esconden detrás de la normativa de origen y, basados en ese conocimiento, tomar las decisiones políticas apropiadas para proceder, luego a la firma de los acuerdos respectivos.

A
E

Observaciones sobre salvaguardias

Secretaría Permanente del SELA

El siguiente documento corresponde al Informe Técnico sobre la Ronda Uruguay N° 22, elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, como parte del Programa de Asistencia Técnica a los Estados Miembros del SELA en relación con la Ronda Uruguay.

I. Introducción

Desde la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) en el mes de abril de 1989, se han alcanzado importantes logros en el Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias. El Presidente presentó un texto (de ahora en adelante, el Texto Maciel) y tanto Estados Unidos como la Comunidad Europea, han presentado proposiciones en torno a este tema. Sin embargo, la preocupación respecto a la selectividad persiste y de una manera mucho más explícita. Es importante señalar que tanto la CE como Estados Unidos han destacado la necesidad de cumplir con lo convenido, es decir, de un acuerdo basado en un consenso sólido que sea respetado. Igualmente, es importante destacar que ambos parecen prever situaciones en las que la "zona gris" podría ser desmantelada. Finalmente, cabe señalar además: i el ataque global de la CE contra el unilateralismo de Estados Unidos y ii su ataque indirecto al Artículo XVIII.

Debe recordarse que los Ministros de los Estados Miembros del SELA decidieron "reiterar firmemente que no se aceptará un acuerdo global en materia de SALVAGUARDIAS que pueda tener el efecto de legitimar la aplicación de salvaguardias selectivas y/o discriminatorias, que han sido profusamente empleadas por países desarrollados al margen y en contravención al GATT. En tal sentido, los países de la región realizarán esfuerzos de concertación de sus posiciones". (Artículo N° 10 de la Decisión 296 del XV Consejo Latinoamericano, Cartagena de Indias, Julio-Agosto 1989). En vista de las propuestas plantea-

das y de las discusiones que se han realizado en Ginebra, la Secretaría Permanente del SELA ha juzgado conveniente presentar los siguientes comentarios sobre cada uno de los elementos que parecería deben ser incluidos en un Acuerdo sobre Salvaguardias.

El Grupo de Negociación ha discutido el problema de las salvaguardias en relación con varios temas principales:

- Perjuicio grave o amenaza de perjuicio;
- Naturaleza temporal;
- Degresividad;
- Medidas de ayuda para el ajuste interno;
- Compensación y Retorsión;
- Notificación y Consulta;
- Supervisión y solución de diferencias;
- Cobertura (ser o no ser selectivos). Además, hay otros temas que obviamente deben ser tratados, a saber:
 - Trato especial y más favorable para los países en desarrollo;
 - Acuerdos institucionales;
 - Tipos de Medidas;
 - Medidas no gubernamentales;
 - Circunstancias en las cuales se pueden tomar medidas.

II. Los elementos

a Circunstancias en las cuales se pueden tomar medidas

El texto Maciel se refiere a aumentos imprevistos, pronunciados y sustanciales en las importaciones, y a la causalidad. Estos elementos son importantes, por lo que se analizarán más adelante.

b Perjuicio grave o amenaza de perjuicio

Existe aparentemente la disposición necesaria para lograr una más clara definición de criterios. Estados Unidos tiene una lista de circunstancias o factores que deben examinarse para determinar la existencia de perjuicio; lo mismo hace el texto Maciel. Las listas ilustrativas no son de gran utilidad, a menos que aporten algún grado de definición; pero, probablemente, tampoco estén de más.

Estados Unidos también hace referencia al establecimiento de un

organismo nacional independiente encargado de investigar y recopilar los hechos. Sin embargo, no todo el mundo parecería estar preparado para aceptar que dicho organismo sea independiente, planteándose también el problema del grado de tal autonomía.

Tanto la CE como Estados Unidos recalcan la causalidad, y la necesidad de demostrarla. Además, la CE parece aceptar la idea de establecer un mínimo de parámetros internos de procedimiento.

El texto Maciel habla de una gran proporción de la producción nacional de productos similares o directamente competidores que sufriría perjuicio o, al menos, se verían amenazados de manera claramente inminente antes de poder invocar las salvaguardias. Es necesario vigilar las tendencias de CE y Estados Unidos de investigar hacia atrás en la cadena de producción, por ejemplo, a los proveedores o las industrias de insumos, tal como lo han hecho en las áreas de medidas *antidumping* y los derechos compensatorios. La definición de industria es de extrema importancia.

Un Acuerdo debería, por lo menos, ser muy preciso respecto a la causalidad existente entre las importaciones y los perjuicios, llegar tan lejos como se pueda en la definición de lo que se entiende realmente por perjuicio, y lograr una clara definición de industria (con énfasis en la producción interna y no en lo relativo a las industrias de insumos; también debe evitarse aceptar amplias definiciones de productos que faciliten alegar perjuicio y, por lo tanto, restringir las importaciones).

c Naturaleza temporal

La decisión tomada por el CNC en abril reafirmó el principio de que las medidas deben ser de naturaleza temporal. El problema que surge ahora es: ¿cuánto dura lo temporal? Las sugerencias en este sentido han sido variadas: hasta de ocho años de plazo en ciertas circunstancias (EUA). También existe la sugerencia de que la duración del tiempo permitido podría establecerse en función de otras circunstancias, según sea el caso (e.g. ajuste estructural). Pero,

cualquiera que sea el lapso estipulado, también debe garantizarse que las medidas no serán aplicadas nuevamente al mismo sector o producto dentro de un período determinado. El Acuerdo debe especificar los límites de tiempo máximos para la aplicación de medidas de salvaguardia, y tales medidas no deben ser renovables dentro de un período específico (esto no excluye las renovaciones de acuerdos que se realicen dentro del período inicial de acción).

d Degresividad

El texto Maciel contiene requisitos para cualquier medida que dure más de un año. La propuesta de Estados Unidos parece considerar la degresividad como una especie de disciplina adicional que sería necesaria si se aplicaran salvaguardias selectivas. La CE aparentemente acepta tanto los límites de tiempo como el régimen de degresividad especificado *ex ante* pero, probablemente, vincularía su aceptación a una disposición que permita la selectividad. El Acuerdo debería estipular que las medidas serán incondicionalmente degresivas, sobre la base de un esquema anunciado previamente y diseñado para ajustarse a los límites de tiempo establecidos para la aplicación de las medidas de salvaguardias.

e. Tipos de medidas

Tanto la propuesta de la CE como la de Estados Unidos así como el texto Maciel, expresan ciertas preferencias por los aranceles, pero ninguno destaca las restricciones cuantitativas. No obstante, sí reconocen que las restricciones cuantitativas no deben reducir el comercio a niveles inferiores a los alcanzados en un período de referencia anterior. Este último punto resalta la necesidad de buscar mejoras al Artículo XIII del Acuerdo General. El Acuerdo debe estipular que los aranceles son la medida de salvaguardia preferida, pero especificar las circunstancias en las que pueden aplicarse las restricciones cuantitativas y establecer, de la manera más precisa posible, niveles mínimos de acceso al mercado en relación a un flujo de importaciones de referencia.

f Compensación y Retorsión

Los tres textos analizados se refieren a la idea de limitar las disposiciones sobre compensación y retorsión formuladas actualmente en el Artículo XIX y que han sido ignoradas con tanta frecuencia. Aparentemente, la CE aspira a que el respeto a una serie de nuevos acuerdos sobre salvaguardias sea compensado con la eliminación de las posibilidades de represalias, excepto en el caso de que haya incumplimiento de reglas o disputas de alguna clase. Estados Unidos sugiere la posibilidad de negociar de alguna manera las compensaciones o retorsiones a cambio de la no-selectividad.

El texto Maciel habla de: i ausencia de consultas o fracaso de éstas, ii ausencia de medidas de reajuste, iii vencimiento de los límites de tiempo u otros incumplimientos de las normas, como circunstancias en las cuales podría recurrirse a la retorsión. Dicho texto se refiere a la compensación casi como una opción, y no contempla la aplicación de ninguna represalia o compensación en un marco temporal determinado.

Generalmente, los países en desarrollo no tienen mucho que ganar con las posibilidades de retorsión; sin embargo, la compensación es importante para ellos. Además, las posibilidades de retorsión adquieren mucha importancia en un ambiente de no-selectividad, por lo que los países en desarrollo no deberían quizá ceder en este punto a menos que pueda ser negociado a cambio de compromisos en materia de selectividad.

En caso de que el Acuerdo excluya la necesidad de compensación y la posibilidad de retorsión cuando se aplica una medida de salvaguardia, esto debe regir estrictamente para un período limitado y sólo debe aceptarse a cambio de la aplicación no-selectiva de las salvaguardias en todas las circunstancias.

g Cobertura

Debe haber un rechazo claro e incondicional de cualquier ataque al principio de no discriminación. Las propuestas de la CE y de los Esta-

dos Unidos, en grados variables, permiten la aplicación discriminatoria de medidas de salvaguardia. Estados Unidos espera controlar los abusos discriminatorios condicionando las salvaguardias selectivas a acuerdos mutuos entre las partes; sin embargo, huelga decir que resultaría extremadamente difícil para las partes contratantes pequeñas y/o pobres soportar las presiones bilaterales, que cobrarían algún grado de legitimidad bajo tales acuerdos. El texto Maciel, al no poder evitar tocar este punto, se refiere a la posibilidad de la selectividad en una nota a pie de página. Estados Unidos y la CE parecen querer intercambiar selectividad por disciplinas mejoradas, lo cual supuestamente protegería a los países generalmente discriminados.

Ahora bien, si la razón principal para evitar la no-selectividad es el temor a la retorsión o la compensación, éstas deberían ser la contrapartida en términos de negociación y no el reforzamiento de disciplinas. Por experiencia se sabe que por mucho que se traten de mejorar las reglas, ello no evitará que eventualmente se abuse de una posibilidad de selectividad. El Acuerdo debe reafirmar el principio de la aplicación no selectiva y no discriminatoria de las medidas de salvaguardia en todas las circunstancias y para todos los productos. También debería tener reglas que impidieran que una medida no selectiva tenga efectos discriminatorios o sea aplicada de manera discriminatoria.

h Medidas de ayuda para el ajuste interno

Parece haber un consenso amplio respecto a la necesidad de incluir, como un elemento en el Acuerdo de Salvaguardias, la consideración relativa a la asistencia para lograr el reajuste; ello sería verdaderamente, una innovación. La CE, dadas sus tendencias (intervencionistas), considera al ajuste estructural con compromisos multilaterales como una pieza central de su Track II. Estados Unidos mantiene una posición ambigua, insistiendo en que las medidas de ajuste estructural deben estar sujetas al mercado y ser compatibles con las otras disposi-

ciones del GATT.

El texto Maciel considera tales medidas obligatorias y sujetas a vigilancia multilateral en ciertas situaciones. Resulta más difícil hacer que los países apliquen medidas que lograr que se abstengan de hacerlo (la mayoría de las reglas del GATT especifican qué es lo que no se puede hacer). En consecuencia, podría no ser adecuado establecer como obligatorias las medidas de ajuste estructural, puesto que es posible que nunca se tomen y, probablemente, sería demasiado difícil controlarlas eficientemente. Además, ¿es realmente necesario decirle a los países que deben subsidiar, directa o indirectamente, a la industria nacional?

Un Acuerdo debe resaltar la importancia de las medidas de ajuste temporales y de apoyo en ciertas circunstancias claramente especificadas, propiciar su uso si ello disminuye el costo para los proveedores extranjeros, e insistir en que cualquiera de dichas medidas tomadas a título de salvaguardia sean plenamente explicadas y sujetas a control multilateral.

I Medidas no gubernamentales

La propuesta de Estados Unidos es la única específica en este punto; y plantea que los acuerdos no gubernamentales con dimensiones internacionales han de estar sujetos a un compromiso de "mejores esfuerzos" destinado a evitarlos en aquellos casos en que se compruebe que distorsionan los flujos comerciales competitivos. El problema en este caso reside, claramente, en las prácticas comerciales restrictivas, y en la asimetría existente entre la legislación nacional y los acuerdos internacionales en esta materia. No sería muy factible esperar que los gobiernos nacionales controlen las prácticas comerciales restrictivas con el fin de proteger el bienestar de los extranjeros, por lo que en esta área las reglas tendrían que ser multilaterales. Dichas reglas, obviamente, tendrán que ser desarrolladas en un contexto más amplio que el de las salvaguardias, pero ha de incluir a éstas.

El enfoque de Estados Unidos, que presupone que los acuerdos intra-

industria no son una buena idea, es un buen punto de partida. Los países en desarrollo quizás deberían usar el enfoque de Estados Unidos y desarrollar reglas aplicables a la mayoría de las situaciones, como un primer paso en el sistema comercial multilateral para lograr una mejor protección de la competencia en los mercados internacionales.

J Notificación y consultas

Parece existir un consenso general respecto a la necesidad de establecer mecanismos adecuados en esta área. Las consultas deben tener lugar rápida y fácilmente, sin resistencia o demora por parte de países que sean requeridos. En opinión de Estados Unidos, las notificaciones constituyen un proceso que se desarrolla en tres partes, comenzando con la apertura de una investigación que podría desembocar en la toma de medidas de salvaguardia (en este sentido, los procedimientos y la práctica interna de Estados Unidos están entre los más transparentes de todas las partes contratantes; por ejemplo, este país notifica con prontitud y *ex ante* el inicio de una investigación para considerar una solicitud de medida de salvaguardia —Sección 201—). Existe la idea, como en el texto actual del Artículo XIX, de que las notificaciones podrían ser *ex post* en circunstancias críticas (que es lo que hace la mayoría de los países), lo cual parece inevitable; sin embargo, podría establecerse un lapso corto dentro del cual tendrían que hacerse dichas notificaciones. Un Acuerdo debería garantizar que todas las solicitudes de consulta sean atendidas completa y rápidamente, y que se hagan notificaciones en todas las etapas de análisis e imposición de medidas de salvaguardia. En circunstancias excepcionales y críticas, las notificaciones podrían hacerse después de tomada una medida de salvaguardia, pero en todos esos casos, las notificaciones deben presentarse dentro de las (dos) semanas posteriores a la ejecución.

k Acuerdos institucionales; supervisión y solución de diferencias

Existe un amplio consenso en cuanto

a que un Comité de Salvaguardias podría ser eficiente en la supervisión de las medidas, garantizando la transparencia y, hasta cierto punto, mediando en la solución de diferencias. Es esencial que a dicho Comité no se le pida que decida sobre temas en torno a los cuales no haya consenso. Esto último es función del sistema de solución de diferencias, el cual perdería fuerza con el establecimiento de procedimientos multilaterales paralelos que le hagan competencia y que serían indudablemente ineficaces.

Un Acuerdo debería establecer un Comité de Salvaguardias responsable de la supervisión de las medidas de salvaguardia y de su transparencia. Los procedimientos de solución de diferencias se aplicarían de acuerdo con lo previsto en los Artículos XXII y XXIII del Acuerdo General y las decisiones correspondientes serían tomadas por las PARTES CONTRATANTES.

l Trato especial y diferencial para los países en desarrollo

Podría establecerse una disposición que eximiera a las importaciones de los países menos desarrollados de las medidas de salvaguardia y/o fijara una degresividad rápida y progresiva para los mismos. Fuera de esto, no hace falta ninguna otra disposición especial.

El mejor trato que pueden tener los países en desarrollo es tener la garantía de un trato estricto, respetado y, ante todo, no discriminatorio. No parece haber ninguna necesidad práctica de establecer un trato especial y diferenciado; más aún, si se insiste en ello, posiblemente sería mucho más difícil, si no imposible, defender la no selectividad.

Asimismo, el intercambiar buenas intenciones respecto al trato especial y diferenciado en las salvaguardias (lo cual podría no tener sentido en la práctica) a cambio de algún grado de selectividad tampoco parece ser la estrategia más adecuada.

III. Conclusiones

La esencia de lo que se ha señalado en los párrafos anteriores podría resumirse en los términos siguientes: la no selectividad ha de conservarse

como un principio inviolable y no negociable para la aplicación de las salvaguardias. Bajo condiciones cuidadosamente estipuladas de especificidad de tiempo, degresividad, transparencia y vigilancia, no se necesitará compensación, ni se aplicarán retorsiones cuando se tomen medidas de salvaguardia. Una vez que expire el lapso determinado se tendrá derecho a la compensación si no se levanta la medida de salvaguardia, lo cual puede hacerse bajo las reglas y procedimientos del Artículo XXVIII del Acuerdo General (sobre renegociaciones) en reconocimiento de la existencia de un problema estructural de mayor duración (o de una decisión política para

continuar protegiendo una industria nacional ineficiente). La exención estipulada en el párrafo 5 del Artículo XXV sería otra alternativa bajo la cual podría otorgarse la compensación.

Más aún, un Acuerdo de Salvaguardias debe ser visto en el contexto más amplio de la Ronda Uruguay en general, especialmente en el caso de las disposiciones que tendrán algún impacto sobre lo que ocurra en otras áreas. Las áreas correspondientes son, entre otras, subsidios y medidas de ajuste estructural, donde el vínculo es obvio; derechos compensatorios y antidumping y salvaguardias en general, donde las salvaguardias no selectivas o las salva-

guardias que imponen ciertas disciplinas pueden terminar siendo irrelevantes por el recurso excesivo a las investigaciones y los derechos compensatorios y antidumping; prácticas comerciales restrictivas, que deben ser tratadas en un contexto más amplio como se insinuó anteriormente; textiles y vestimenta y salvaguardias en general, donde podrían plantearse arreglos cruzados entre las dos áreas de negociación. El enfoque descrito en estas líneas debería formar parte del paquete de negociación global que los países en desarrollo deberían intentar concebir con el fin de reforzar su posición negociadora.

**ARMONIZACION REGIONAL DE INSTRUMENTOS
DE COMERCIO EXTERIOR
RELACIONADOS CON EL SECTOR AGRICOLA**

**Julio Paz Cafferata
Costa Rica, Junio 1992**

** Trabajo presentado en el Seminario sobre "Integración Agrícola y Reformas de Política Comercial en Centroamérica", organizado por CORECA, San José, 9-10 de junio 1992. El autor es funcionario del Proyecto RUTA II. Las opiniones y recomendaciones contenidas en el presente documento son de su exclusiva responsabilidad.*

I. Introducción

En los últimos cinco años se ha producido en el mundo un retorno hacia el regionalismo y bilateralismo, a través de la negociación, establecimiento o revitalización de acuerdos preferenciales de comercio, áreas de libre comercio y uniones aduaneras¹. En general, esta tendencia refleja la frustración de algunos países respecto a la posibilidad de mayores avances en las negociaciones comerciales multilaterales y la consideración de dichos acuerdos como mecanismos más ágiles, efectivos y equitativos para continuar con la liberalización comercial, aunque en forma discriminatoria. Los futuros desarrollos en esta dirección podrían llevar a un fraccionamiento del sistema de comercio internacional en tres bloques liderados por los EE.UU, la CEE y Japón (América, Europa/ACP, Sudeste Asiático/Japón), con posibles pérdidas para la economía mundial en su conjunto.

Bajo dicha situación, muchos países en desarrollo que han avanzado sustancialmente en sus procesos de liberalización comercial unilateral y en la reducción de los sesgos anti-exportadores de sus políticas, se podrían ver enfrentados a un creciente desplazamiento o limitación de sus exportaciones debido al trato discriminatorio en importantes mercados externos². El camino que parece abrirse a dichos países es la profundización de sus procesos de apertura mediante acuerdos comerciales con otros países, en especial industrializados, que les permita ampliar mercados y compensar la limitación de acceso a otros mercados donde son discriminados. Sin embargo, dichos acuerdos difícilmente podrán sustituir con ventaja los beneficios que derivarían de un proceso de apertura multilateral.

En el caso de los países centroamericanos, la revitalización del acuerdo de Integración regional y la búsqueda de nuevos acuerdos con otros países a nivel continental, coincide con la convergencia observada en sus políticas económicas. Los procesos de apertura comercial seguidos por la mayoría de los países ha reducido los costos potenciales de la integración (desviación de

¹ Los acuerdos concluidos y en proceso de negociación o revisión incluyen: el Acuerdo de Libre Comercio EE.UU/Canadá y su ampliación con México (NAFTA); los acuerdos "marco" para negociaciones comerciales bilaterales entre EE.UU. y 31 (de los 34) países latinoamericanos bajo la Iniciativa de las Américas; los acuerdos bilaterales de México con Chile, Colombia, Venezuela y los países centroamericanos; el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); la revitalización del Pacto Andino y del Mercado Común Centroamericano; el fortalecimiento de la CEE con su programa Europa 1992; y el reforzamiento del acuerdo comercial entre la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN). Ver "Regional Trade Arrangements in North America: CUSTA and NAFTA", John Whalley, University of Western Ontario, mimeo, abril 1992.

² Un ejemplo actual es el inminente incremento de restricciones a las exportaciones latinoamericanas de banano en el mercado de la CEE, que favorecería el incremento de las exportaciones de dicho producto provenientes de los países ACP y de España (Canarias).

comercio). La orientación pro-exportadora de las nuevas políticas los ha motivado a buscar y asegurar mercados internacionales para sus producciones, en especial de los países vecinos grandes; mientras que la experiencia (propia o ajena) de apertura comercial unilateral ha mitigado el temor sobre los efectos de la competencia externa en sus mercados internos. En la actualidad, el interés de los países de la región en concretar acuerdos comerciales con México, EE.UU. y otros países latinoamericanos, parece indicar que el proceso de integración centroamericano se entiende como un paso hacia una integración mas amplia. La consolidación del mercado regional, a través del perfeccionamiento de los compromisos de apertura recíproca y tratamiento común al comercio con terceros países, representa una etapa en dicho proceso.

II. Armonización de políticas comerciales y el sector agrícola.

El acuerdo de integración centroamericano busca la formación de una unión aduanera, caracterizada tanto por la liberalización de aranceles y restricciones al comercio de mercaderías entre las partes contratantes como por la adopción de un arancel externo común (ACI) para las importaciones procedentes de fuera de la región ^{3/}. A través de estos dos instrumentos básicos, se pretende integrar los mercados nacionales en un solo mercado ampliado con protección común frente a las producciones de terceros países (fuera de la región).

Debido a la existencia de múltiples instrumentos de comercio exterior que afectan el nivel de protección otorgado por los países a sus diferentes producciones internas, la definición de un nivel común de protección en una unión aduanera requiere de la consideración de ellos en forma conjunta y no solo de los gravámenes arancelarios. Esto es mas necesario en el caso de la integración de los mercados agropecuarios puesto que, por lo general, la protección a estos productos a nivel nacional, se ha otorgado mayormente a través de instrumentos no-arancelarios.

En la actualidad, la decisión política y los esfuerzos comunitarios se concentran en el perfeccionamiento de la liberalización del comercio intra-regional y en la redefinición del arancel externo. No obstante ello, para un adecuado funcionamiento del mercado centroamericano, que evite distorsiones en la competencia comercial y alteraciones indebidas en las corrientes de comercio tanto intra-regional como extra-regional, se requiere armonizar otras medidas que los países aplican en sus regímenes de comercio exterior.

En el proceso de integración centroamericana existen normas de armonización en materia de comercio exterior, incluso específicas al comercio de productos agropecuarios. Dichas normas se encuentran formalmente en vigencia, aunque en la práctica su aplicación es limitada. Esta

^{3/} Artículo II, Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

situación evidencia la necesidad de su revisión a la luz de las medidas aplicadas actualmente por los países socios y los propósitos de reforma en el marco de sus respectivas políticas económicas.

El objetivo del presente trabajo es revisar los múltiples instrumentos que afectan el comercio agropecuario de los países de la región con terceros, examinar el posible efecto de su aplicación unilateral sobre el mercado integrado y evaluar la necesidad de su armonización, a la luz de las normas vigentes en el acuerdo de integración.

1. Tipo de Cambio

La política cambiaria tiene un rol preponderante en la determinación del nivel de protección otorgado a la producción nacional. Las situaciones de sobrevaloración de la moneda nacional respecto a la divisa extranjera (dólar "barato"), tienen como efecto el abaratamiento en los precios de las importaciones y de los productos de exportación en relación a los demás precios internos en el país, y reduce la protección otorgada por los instrumentos de comercio exterior a la producción interna competitiva con las importaciones y la orientada a la exportación. Su efecto es similar a una reducción pareja del arancel de importación y a un impuesto uniforme sobre las exportaciones.

En una unión aduanera, una situación de sobrevaloración de la moneda nacional de uno de los países socios afecta las condiciones de competencia, debido a que: (i) las importaciones de dicho país provenientes de la región, exentas ya de arancel, gozarían del "subsidio" cambiario, (ii) sus exportaciones a la región estarían penalizadas por el "impuesto" cambiario, y (iii) se incentivaría el comercio informal con los países socios, a tasas de cambio del mercado paralelo, incluyendo la desviación del tráfico de comercio con terceros países (importaciones "abaratadas" por el tipo de cambio se filtran a los demás países socios). Los productores de dicho país estarían recibiendo, en el mercado regional, una protección inferior a los productores de los demás países socios.

Si bien el mantenimiento de monedas sobrevaluadas aparentemente perjudica solo al país que las aplica y beneficia a sus países socios con mayores oportunidades de exportación, ésta es una situación comercial inestable que termina afectando en el mediano plazo la unidad del mercado regional. La persistencia de

esta situación resulta generalmente en la aplicación de cupos de divisas para importaciones, incluidas las provenientes de la región, y en tasas de cambio múltiples.

A su vez, la aplicación de tasas de cambio múltiples agrava la situación de discriminación entre los productores regionales. Los productores de bienes a cuyas transacciones externas se les aplican las tasas de cambio más bajas (productos agrícolas "básicos" importados y exportaciones "tradicionales" agrícolas) estarán más perjudicados que el resto de productores nacionales en comparación con sus similares regionales.

Una armonización cambiaria corresponde a esquemas de integración muy avanzados, donde existe una fuerte interdependencia entre los mercados nacionales integrados (ej. CEE). No obstante, en una unión aduanera, las razones expuestas llevan generalmente a incluir recomendaciones a los países sobre el mantenimiento de tipos de cambio realistas y únicos para las exportaciones e importaciones, junto con la adopción del AEC.

En los países del MCCA se observa claramente una tendencia al manejo de un tipo de cambio flexible y único. Esta situación

-a diferencia del pasado- contribuye a crear un marco favorable para la integración centroamericana por la mayor similitud en los regímenes cambiarios de los países. Los Presidentes Centroamericanos en la Declaración de San Salvador señalaron que los gobiernos de los países mantendrán una "política de cambio real"^{4/}

2. Arancel Externo Común.

La política arancelaria es uno de los elementos básicos de la política económica general de un país, por lo que su sujeción a una definición comunitaria dentro de una unión aduanera requiere de un importante grado de coincidencia en los lineamientos de política económica entre los países que se integran.

La definición del nivel y estructura (diferenciación entre productos) del AEC afecta el sistema de incentivos a las distintas producciones y la eficiencia en la localización de recursos en los países socios, así como la distribución de beneficios derivados de la integración.

El funcionamiento simultáneo de un AEC frente a terceros y de una liberación comercial total entre los socios ocasiona que, en cada país, se iguale la protección arancelaria otorgada a su producción nacional y a la de los demás países socios. A su vez dicha protección es igual en todos los mercados nacionales. Esto implica que todos los países socios otorgan el mismo margen de preferencia al comercio recíproco de cada producto.

El nivel de la protección comunitaria, o del margen de preferencia, otorgado a los diferentes productos determina la magnitud de los efectos negativos de desviación de comercio provocados por el acuerdo de integración ^{5/}. Ellos implican la sustitución de fuentes de abastecimiento de

^{4/} Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana. PAC. Julio de 1991. El Salvador.

^{5/} Por otra parte, la eliminación simultánea de aranceles y restricciones al comercio intraregional genera efectos positivos de "creación de comercio", que significan la sustitución de fuentes de abastecimiento nacionales por fuentes regionales de menor costo. Tradicionalmente, la comparación de los efectos de "creación" y "desviación" de comercio se utilizan para estimar, desde un punto de vista estático, los beneficios de la integración.

importaciones de fuera de la región por fuentes regionales menos eficientes. Para el país socio importador, esto significa un encarecimiento de las importaciones de los productos cuyas fuentes han sido sustituidas, a pesar que ello no se refleje en mayores precios de venta internos debido al tratamiento arancelario preferencial otorgado a la fuente regional de sus importaciones. Cuanto más bajo sea el nivel de protección comunitaria acordado, menores serán los efectos de desviación de comercio y el encarecimiento de las importaciones.

Un nivel promedio alto para el AEC y una diferenciación amplia en los gravámenes aplicables a los distintos productos muy posiblemente provocaría la instalación o mantenimiento de actividades muy ineficientes, concentradas en algunos de los países socios, pero cuyo alto costo afectaría a todos. En el pasado, esta ha sido una de las principales razones de desavenencias en los grupos de integración. Por ello, cuanto más similares sean los márgenes de preferencia otorgados a los diferentes productos (AEC poco diferenciado), menores serán los problemas de distribución de beneficios y costos de la integración puesto que los incentivos recibidos por las distintas actividades en que concentren su especialización los países serán más parejos.

La alteración unilateral de la protección arancelaria a un determinado producto afectaría las condiciones de competencia al interior del mercado ampliado y el equilibrio de las concesiones recíprocas otorgadas mutuamente dentro del acuerdo de integración. Si dicho producto fuese utilizado como insumo en otras producciones, este efecto se transmitiría en menor magnitud al mercado de los productos derivados.

En 1990, la reunión de Presidentes de Centroamérica y Panamá (Puntarenas/ Costa Rica) acordó la revisión del Arancel Centroamericano de Importación para poner en vigencia un nuevo arancel uniforme a más tardar el 31 de diciembre de 1992^{6/}. El rango para el nuevo arancel se fijó entre 5% y 20% , salvo excepciones para productos esenciales y de carácter fiscal. En el sector agrícola, el Plan de acción para la Agricultura Centroamericana (PAC) acordó el establecimiento del Sistema de Banda de Precios de Importación para algunos productos básicos y, para los productos no sujetos a este sistema, se dispuso "uniformar entre los países los aranceles fijos y máximos de los productos agropecuarios básicos", siendo el 31 de diciembre de 1992 la fecha para su implementación.

La tendencia actual de las políticas nacionales es a una menor dispersión arancelaria y a bajos niveles de protección por lo que se facilita en parte la adopción de un Arancel Centroamericano de Importación (ACI). Los compromisos de reforma en la mayoría de los países del MCCA tienden hacia la adopción, en 1993, de una estructura arancelaria con un techo máximo de 20% y un piso que varía entre 5 y 10%. Sin embargo, en el sector agrícola subsisten diferencias sobre la ubicación de determinados productos dentro de ese rango (maíz amarillo) y se continúa

^{6/} Declaración de Puntarenas, 17 de diciembre de 1990.

utilizando el criterio de falta de producción regional como justificación para la fijación de aranceles por debajo del mínimo del rango acordado, a pesar de la existencia de sustitución en el consumo con productos de importante producción interna.

Es aconsejable incluir a los productos agrícolas dentro del rango fijado para el arancel general, procurando uniformar sus niveles con el propósito de minimizar sustituciones ineficientes en la producción y en los patrones de consumo. Los productos sometidos a bandas de precios se desviarían eventualmente, y en forma temporal, de esta regla.

3. Sistema de Banda de Precios

El sistema de banda de precios se basa en la aplicación de un arancel variable, que compensa el efecto de las variaciones extremas de los precios internacionales sobre los precios de internación de las importaciones al mercado nacional. Dicho sistema funciona mediante aranceles adicionales o exoneraciones que se aplican sobre un arancel básico, cuando los precios CIF de importación resultan por debajo o encima de un mínimo o máximo predeterminados con base en una serie histórica de precios internacionales.

Dentro de la unión aduanera, la utilización unilateral del sistema de banda de precios generaría eventualmente los mismos efectos que la alteración unilateral del ACI. Su aplicación armonizada equivale a determinar reglas a priori para la modificación conjunta del ACI, en función de las variaciones que se observen en los precios internacionales de los productos seleccionados bajo este sistema.

En el Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana se acordó establecer el Sistema de Banda de Precios "para los productos susceptibles de esta metodología". Sin embargo, solo se encuentran en discusión las propuestas de bandas para el maíz amarillo, arroz, y sorgo.

Las propuestas contemplan la determinación anual del "piso" y "techo" de la respectiva banda, con base en los valores extremos de la serie de precios internacionales de los últimos 60 meses, luego de ajustarlos a su valor real actual y eliminar los 15 valores superiores y los 15 inferiores. En caso el precio de referencia CIF corriente resulte inferior al "piso" (o superior al "techo") se aplicará un arancel adicional (o una reducción) ad-valorem, equivalente a la diferencia, sobre el nivel del ACI correspondiente. El arancel total no podrá superar el 45% ni ser inferior al 5%. Los precios utilizados para la determinación de la banda así como el precio de referencia corresponderán al mismo mercado de origen y a una calidad previamente determinada. Los aranceles adicionales o reducciones resultantes se aplicarán en forma no-discriminatoria a las importaciones del producto, cualquiera sea su origen o calidad.

Actualmente, el sistema se encuentra en aplicación en tres países de la región (El Salvador, Honduras y Nicaragua) para dos o tres de los granos básicos.

4. Instrumentos Para- Arancelarios.

Existe un conjunto de instrumentos de comercio exterior que tiene por efecto ampliar el margen de preferencia más allá del nivel otorgado por el AEC. Estos instrumentos se los diferencia en dos grupos: a) medidas de efecto equivalente al arancel y b) restricciones cuantitativas.

4.1 Medidas de efecto equivalente al arancel

Dentro de estas medidas se considera a cualquier otro gravámen, impuesto, sobretasa o recargo diferente al ACI, que afecte el costo de importación. También se incluyen en esta categoría aquellos impuestos internos (a las ventas, al consumo, al valor agregado) cuando su aplicación se realiza con tasas impositivas diferenciales que discriminan contra importaciones, favoreciendo la producción nacional. La diferencia de dichas tasas sería equivalente a un arancel. No se incluyen las tasas cobradas por la prestación de servicios vinculados a la importación.

Estas medidas amplían el margen de preferencia que da el AEC. Así, en condiciones de libre comercio regional, el país que aplica unilateralmente cualquiera de estas medidas, estaría dando un margen de preferencia más alto no solo a su producción nacional sino también a la de las demás países socios.

El Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano señala que "Los Estados Contratantes se comprometen a no cobrar, con motivo de la importación o en razón de ella, derechos arancelarios distintos a los establecidos en el Arancel Centroamericano de Importación" (Artículo 18). Entiende por derechos arancelarios a la importación "... los gravámenes contenidos en el Arancel Centroamericano de Importación".

No obstante, algunos países de la región han venido aplicando sobretasas, timbres fiscales y, en menor grado, depósito previo a las importaciones. Los programas de reforma económica adoptados por la mayoría de los países tienden a la eliminación de estos recargos adicionales. Lo recomendable es la consolidación de todos los gravámenes, impuestos y tasas en un arancel único al nivel del ACI para otorgar señales claras al mercado de la región.

4.2 Restricciones Cuantitativas

Tienen por objeto restringir las importaciones a través de la limitación del volumen o la cantidad importada, por lo que su efecto proteccionista es poco transparente. En esta categoría se incluye todo tipo de licencia o permiso requerido para la importación, inclusive las cambiarias, estén o no sujetas a una cuota o cupo de importación. También los monopolios estatales de importación.

En el caso extremo están las prohibiciones a la importación, distintas a las contempladas por salud pública, defensa y protección de la moral. No se consideran restricciones los registros estadísticos, siempre y cuando se otorguen de manera automática.

Al igual que en el caso anterior, las restricciones cuantitativas amplían el margen de preferencia que otorga el ACI. De no armonizarse su aplicación, el país que tenga estos regímenes de importación estará otorgando un margen de preferencia más elevado a su producción nacional y a la del resto de los países socios. Las importaciones de fuera de la región podrían de igual modo desviarse hacia el país de mayor protección a través de los otros países, a pesar de los requerimientos sobre normas de origen.

En el Tratado de Integración y en el Convenio sobre el Régimen Arancelario no se observan disposiciones específicas sobre la no aplicación de medidas no arancelarias tales como: cuotas, licencias, monopolios estatales de importación y prohibiciones de importación. Mas aún, el Protocolo de Limón sobre granos contiene una restricción implícita a las importaciones de dichos productos, al establecer un mecanismo de consulta previa para las importaciones de fuera de la región. Este mecanismo de consulta es en los hechos una restricción puesto que se otorga la capacidad de denegar la importación.

Los países aplican controles de importación especialmente a los granos básicos y al azúcar. Sin embargo, en los últimos años ha disminuido el papel de las empresas estatales de comercialización y la importación la puede realizar el sector privado. Los compromisos en materia de reforma económica tienden a la eliminación de restricciones no arancelarias en la mayoría de los países del MCCA. Asimismo, los compromisos adoptados recientemente a nivel regional así como en los respectivos programas de ajuste, tienden a la reducción del papel del Estado en la comercialización e importación de productos.

La eliminación de las restricciones cuantitativas a la importación debería incorporarse como compromiso en el acuerdo de integración, recogiendo la tendencia observada en las políticas nacionales de los países. Esto permitiría fortalecer el rol del ACI como instrumento orientador de la asignación de recursos a nivel regional y otorgar señales más claras al mercado.

5. Franquicias Arancelarias.

Se consideran franquicias arancelarias, todas aquellas medidas o regímenes de comercio exterior que tienen por objeto exonerar (total o parcialmente), suspender, o devolver el cobro del arancel. Estas medidas tienen el mismo efecto que una reducción unilateral del AIC : reduce la protección a los productores regionales en el mercado del país que las aplica, favorece a los productores nacionales que utilizan dicho producto como insumo, y estos efectos tienden a filtrarse hacia los demás países. Sin embargo, dado el carácter selectivo de su aplicación (por tipo de actividad usuaria, origen de la importación, tipo de importación, entidad receptora de la importación)

la importancia de su efecto depende de la magnitud del mercado que representan los favorecidos por las franquicias.

En el sector agrícola, las más relevantes son las exoneraciones a las compras estatales, y las donaciones e importaciones concesionales.

El Artículo 21 del Tratado establece que los Estados Contratantes no otorgarán franquicias o exenciones de derechos arancelarios a la importación excepto en los siguientes casos:

- *Mercancías amparadas a normas de convenios regionales e internacionales vigentes.*
- *Leyes nacionales relativas a fines o actividades distintas de la industria manufacturera a que se refiere el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales y sus Protocolos.*
- *Mercancías que se importen para el desarrollo de las actividades artesanales, pequeña industria e industrias de exportación a terceros países.*

5.1. Exenciones o exoneraciones arancelarias.

Son los regímenes que permiten la importación de productos destinados al consumo interno con la exención, rebaja o devolución de los gravámenes arancelarios respectivos. En esta categoría están todas las leyes de fomento en favor de asociaciones, entidades especiales o actividades productivas específicas, convenios de comercio fronterizo, importaciones de organismos del estado, zonas geográficas deprimidas.

En el caso de las compras estatales, el Protocolo de Limón establece que sólo los Organismos de Estabilización de Precios serán los que podrán importar en condiciones preferenciales (Artículo 3). En el Plan de Acción los Presidentes acordaron "reducir significativamente el papel del estado en la comercialización de los productos agropecuarios" y la revisión del Protocolo de Limón. En general, dichos organismos han reducido su importancia en la región, siendo en Nicaragua y Costa Rica donde tiene mayor influencia en el mercado. En los hechos, las compras estatales están actualmente más relacionadas con las donaciones e importaciones concesionales.

En un esquema de integración, la aplicación de exoneraciones debiera restringirse a casos especiales y montos limitados de importación que en conjunto representen una pequeña fracción en relación a la demanda interna del país que la aplica.

5.2. Regímenes Aduaneros Especiales.

Son regímenes que permiten la suspensión o devolución del cobro del arancel a productos que, en el mismo estado o luego de ser procesados, son destinados al consumo externo. En la eventualidad de su venta en el mercado interno se aplican los aranceles correspondientes. En su mayoría son usados como mecanismos de incentivo a la exportación. Comprenden mecanismos como la admisión o internación temporal, el drawback (devolución total o parcial de aranceles de insumos contenidos en las mercancías exportadas), y las zonas francas.

La permanencia de estos mecanismos, bajo un adecuado control aduanero, es necesaria para reducir los sesgos anti-exportadores remanentes en la política arancelaria. Ellos hacen parte de los pocos instrumentos cuya aplicación no está sujeta a sanción bajo las normas del GATT. Sin embargo, en la unión aduanera, las exportaciones a la región que hayan utilizado estos regímenes deberían tratarse de modo similar al caso de su eventual venta en el mercado nacional, es decir obligando a la cancelación de los correspondientes aranceles a los insumos importados incorporados en la mercadería.

5.3. Donaciones e Importaciones concesionales

Aunque debió tratarse en el acápite correspondiente a las exoneraciones, el caso de las donaciones e importaciones concesionales se trata en forma separada, debido a su importancia en el mercado de la región y a las varias facetas de su problemática. En esta área se encuentran las importaciones amparadas por los convenios en el marco de la PL 48Q que tienen los países centroamericanos, así como las donaciones de la CEE y el PMA. Estos convenios se refieren principalmente al trigo, maíz amarillo, arroz y leche en polvo.

El Protocolo de Limón establece que las donaciones se efectuarán en consulta previa con los organismos de estabilización (Artículo 5). Los Presidentes en el PAC señalaron la armonización de las políticas de tratamiento de las donaciones y las importaciones concesionales mediante la monetización de las donaciones a precios del mercado interno. Adicionalmente plantearon la necesidad de un mecanismo regional que regule el tratamiento de los países a las importaciones preferenciales de productos básicos.

Lo importante es distinguir aquellas donaciones cuya distribución interna se realiza por fuera del mecanismo de mercado. Sus montos son generalmente reducidos por lo que su efecto económico es poco relevante y su mantenimiento no afecta el funcionamiento del mercado.

Sin embargo, una parte importante de las donaciones y ayuda alimentaria recibida por los países es comercializada por los canales regulares del mercado y afectan los precios internos de los productos regionales competitivos. La magnitud de dicho efecto depende de los volúmenes de las donaciones en relación al déficit de oferta interno esperado, las condiciones para su

internamiento y las condiciones para su venta o utilización en el mercado nacional. En este sentido, la aplicación de franquicias a dichas importaciones es sólo una parte del problema de competencia con la producción regional. Aún después del pago del arancel correspondiente, las donaciones podrían venderse a precios inferiores a los costos de una importación comercial con el fin de obtener su monetización.

La norma adoptada en el PAC respecto a la venta de las donaciones a precios del mercado interno no es suficiente. El ingreso de donaciones o ayuda alimentaria en cantidades superiores al déficit estimado para el período, y su colocación en el mercado, provocaría una disminución del precio interno en una magnitud suficiente para permitir su venta. En esta situación, el problema se deriva del volumen de donaciones aceptadas y no de condiciones especiales de venta interna.

Asimismo, cuando las donaciones son comercializadas por empresas estatales, el ingreso de magnitudes importantes de este tipo de importaciones desplaza a los importadores comerciales del mercado.

La armonización del tratamiento a las donaciones y a la ayuda alimentaria destinadas a "monetizarse" debería considerar la forma de regular sus volúmenes globales o por producto, la aplicación de los aranceles y las condiciones de su comercialización interna.

5.4. Acuerdos Bilaterales

Se refiere a los convenios de países socios con países distintos a los del grupo de integración, mediante los cuales se otorgan preferencias arancelarias.

La expansión del acuerdo de integración a través de acuerdos comerciales con terceros países es una política acertada puesto que aumenta los posibles beneficios del grupo original. Cuanto mayor sea el número de países que se integren, más competitivo será el mercado integrado, mayores las posibilidades de "creación" de comercio y menores los costos de "desviación" de comercio. Sin embargo, el orden y la forma que adopte esta estrategia expansionista del acuerdo de integración es crucial en la distribución de beneficios entre los participantes.

En el caso que un país A, en forma individual, efectúe un acuerdo comercial bilateral con el país C, teniendo previamente un acuerdo de integración con otro país o países (país B), los posibles efectos sobre sus socios originales serían : (i) en el mercado de A, la pérdida del acceso preferencial exclusivo para las exportaciones de B podría ocasionar su desplazamiento por las de C; (ii) en el mercado de C, el acceso preferencial otorgado a los productos de A ocasionaría el desplazamiento de exportaciones de B; y (iii) en el mercado de B, las exportaciones de A podrían mantenerse debido a que sus condiciones de acceso preferencial exclusivo no han variado o aún incrementarse por efecto de una mayor eficiencia en la producción de A, motivada por su apertura

con C. Como resultado, los socios originales del país A verían reducidas sus exportaciones, mientras que el país A las incrementaría.

La continuación de dicha política, mediante la multiplicación de acuerdos bilaterales entre el país A y otros países, resultaría en una situación muy favorable para el país A, con una porción importante del mercado internacional abierto preferencialmente a sus exportaciones y con un mercado interno competitivo (con un mínimo costo de "desviación" de comercio). Si el comercio entre los socios del país A continúa afectado por aranceles y restricciones, la inversión regional tenderá a ubicarse en dicho país que sería el único con acceso libre a varios mercados ^{7/}. Esta situación inequitativa en la distribución de beneficios entre los países socios se evitaría mediante la negociación conjunta para la ampliación de los acuerdos de integración.

Al respecto, el Tratado de Integración en su artículo XXV establece que "Los Estados signatarios convienen en no suscribir unilateralmente con países no centroamericanos nuevos tratados que afecten los principios de la integración económica centroamericana. Asimismo, convienen en mantener la Cláusula Centroamericana de Excepción en los tratados comerciales que celebren sobre la base del tratamiento de nación más favorecida con países distintos a los Estados contratantes".

El acuerdo de integración debiera ser abierto a la adhesión de nuevos socios y promover la generación de acuerdos comerciales conjuntos con otros países. La definición de una política comercial externa común permitiera la negociación en forma comunitaria con terceros países. Actualmente se observa en los países de la región una tendencia hacia la negociación de convenios bilaterales: zonas de libre comercio con los Estados Unidos, acuerdos bilaterales con Panamá, así como acuerdos de alcance parcial con Venezuela, Colombia, México y Argentina ^{8/}. Su ámbito en el pasado se redujo a listas de productos negociados con preferencias, pero la tendencia actual es a una negociación más amplia estableciéndose una lista de los productos que no formarán parte de los acuerdos.

^{7/} Esta estrategia de expansión comercial es denominada modelo de "eje y radios" (hub and spoke model of integration). Ver: R. Lipsey, "Getting There: The Path to an Hemispheric Free Trade Agreement", Overseas Development Council, mimeo, Nov. 1991; J. Nogués, "The Role of Trade Arrangements in the Formation of Developing Countries' Trade Policies", Journal of World Trade, August 1991.

^{8/} "Centroamérica: exámen de los acuerdos bilaterales de alcance parcial". SIECA-CEIE, Guatemala 1991.

6. **Instrumentos de regulación o promoción de exportaciones**

Las medidas relacionadas con las exportaciones, tanto a la región como fuera de la región, también pueden afectar su funcionamiento y las condiciones en las que se desenvuelve la competencia a nivel de la unión aduanera.

6.1 **Impuestos y restricciones a la exportación**

Los impuestos a la exportación se aplican por lo general solo a ciertos productos considerados tradicionales, con fines fiscales o de estabilización de precios; mientras que las restricciones, a través de la aplicación de licencias o permisos de exportación, han sido utilizados como reguladores del abastecimiento interno de productos básicos agropecuarios.

En cualquier caso tienen como efecto deprimir los precios recibidos por los productores internos de estos productos y desincentivar su producción. Su aplicación no armonizada genera situaciones de protección desigual entre los productores de la región, tiende a desviar los flujos de exportación a través del país socio que aplica los menores impuestos o restricciones a las exportaciones, y altera las condiciones de competencia en los productos derivados.

El Tratado de Integración dispone la eliminación de impuestos o derechos a las exportaciones destinadas al mercado regional. En relación a las exportaciones a terceros países no se establece ninguna regulación.

En el sector agropecuario los países del MCCA han tendido a la aplicación de impuestos a la exportación principalmente de los productos tradicionales. En la actualidad la exportación de café está gravada en tres países (Costa Rica, El Salvador y Honduras) con tasas crecientes en función del precio internacional o con una tasa única; la exportación de banano y carne se grava en dos países (Costa Rica y Honduras) a tasas distintas; y la exportación de cacao, azúcar y algodón en Costa Rica únicamente. Estos impuestos constituyen una fuente importante de ingresos fiscales para los países. No obstante, la tendencia general es a la reducción de este tipo de impuestos coadyuvada por un entorno en que el tipo de cambio es más flexible. Asimismo, algunos países de la región aplican restricciones cuantitativas a la exportación de granos básicos y productos tradicionales con diferente intensidad y cobertura.

En el PAC los países centroamericanos se han comprometido a la equiparación de los impuestos a la exportación. Respecto a las restricciones, aunque no existe compromiso comunitario, la tendencia en los compromisos de reforma económica es a su eliminación.

La tendencia a la eliminación de restricciones observada en los países podría consolidarse a nivel del acuerdo regional. La equiparación de los impuestos a la exportación, podría encontrar

dificultades por la diferente incidencia de este tipo de tributación en los países y su concentración en pocos productos.

6.2 Subsidio a la Exportación

En la región, la utilización de subsidios directos a la exportación se da en magnitudes distintas a través de certificados de abono tributario, basados en un componente fijo del valor FOB de exportación.

Su aplicación a las exportaciones destinadas a la región alteraría el margen de preferencia y las condiciones de competencia al interior del mercado de la unión aduanera. Sin embargo, los incentivos vigentes en los países no se aplican a estas exportaciones. En el caso de las exportaciones destinadas a países de fuera de la región, su aplicación también puede afectar el funcionamiento del mercado de la unión, a través de : (i) desplazamiento de las exportaciones de un país por parte de las de otro país socio en los mercados de terceros países, y (ii) reexportación a terceros mercados de productos, cuyo origen sea difícil de diferenciar (productos agrícolas), a través del país socio con más alto subsidio. En esta situación el país de más alto incentivo estaría subsidiando a los productores de los demás países socios.

Para que exista reexportación los costos de transporte intraregionales tendrían que ser inferiores a las diferencia entre los montos de subsidio. Como ejemplo, en el Grupo Andino se dió el caso de reexportación a terceros países, a través de Bolivia, de productos provenientes del Perú (cochinilla y carmín) con el fin de aprovechar los mayores incentivos otorgados por Bolivia.

El Tratado de Integración establece la prohibición de aplicar subsidios a las exportaciones destinadas a la región.(Artículo XI). Respecto a las exportaciones a terceros países, el PAC contempla la adopción de un programa integral de armonización de los incentivos fiscales a la exportación. En este tipo de subsidios, que se aplican generalmente a las no tradicionales, la tendencia actual de los países es a reducir su monto.

7. Otros Instrumentos comerciales

7.1. Tratamiento del dumping y subsidios aplicados por terceros países a sus exportaciones a la región.

Las normas internacionales de comercio consideran prácticas desleales: (i) la aplicación de precios de "dumping", por parte de las empresas, y (ii) el otorgamiento de subsidios a las exportaciones por parte de los estados. El GATT establece Códigos de Conducta que identifican estas prácticas, norman su utilización y establecen los procedimientos para su sanción, a través de la aplicación nacional de derechos anti-dumping y derechos compensatorios.

La aplicación de estas sanciones en el marco de un esquema de integración significa modificaciones del AEC, dirigidas específicamente a regular las condiciones de ingreso de las importaciones de los productos afectados por estas prácticas provenientes de dichas empresas o países.

El tratado de Integración y el Convenio permiten a los Estados Contratantes aplicar medidas compensatorias para contrarrestar prácticas de comercio que causen o amenacen causar perjuicio a producción centroamericana, especialmente en los casos de dumping y subsidios (Artículo 25 del Convenio).

Los Presidentes acordaron la aprobación de un Código Anti-dumping y la SIECA está preparando un ante-proyecto, en la línea de las normas establecidas en el GATT.

Sin embargo, cabe advertir que la aplicación de este tipo de medidas se ha convertido en la actualidad en uno de los mas fuertes instrumentos de protección y de menor transparencia utilizados por los países desarrollados. Prácticamente desde la presentación de la denuncia por la parte que se considera afectada, las exportaciones de la empresa acusada son objeto de restricción, mediante la imposición de fianzas. Los costos de todo el proceso hasta la determinación final son altos para las partes interesadas^{9/}. El diseño de estos mecanismos deberá procurar procedimientos mas participatorios y transparentes para evitar su sesgo proteccionista.

7.2. Control y Fijación de Precios

Dentro de una unión aduanera será muy difícil el mantenimiento de mecanismos de control de precios internos para productos agrícolas en alguno de los países socios, debido a la interconexión de su mercado con los demás mercados nacionales en la región.

La intención de imponer un precio para un determinado producto en el mercado nacional más alto que el de los demás países socios (incluyendo los costos de transporte), atraerá importaciones de dichos países que tenderán a establecer un precio inferior al fijado en dicho mercado, salvo que se controlen las importaciones o que el estado esté dispuesto a acumular inventarios suficientes para mantener el precio fijado. En este caso, el país que aplica dicha política asumiría los costos de la estabilización de precios en la región. Una situación similar ocurriría con el ofrecimiento de altos precios de garantía, debido a la dificultad de identificar el origen de los productos agrícolas.

^{9/} A inicios de los 80's, un país andino presentó denuncia de dumping contra una empresa francesa exportadora de sorbitol al mercado andino. La investigación demoró mas de dos años y costo mas de US\$ 50,000 a la Junta del Acuerdo de Cartagena, sin llegarse a resultados concluyentes al respecto. Mientras tanto se habian establecido derechos anti-dumping "provisionales".

En caso de que la intención fuese imponer un precio más bajo, la producción nacional fluiría a los demás países socios desabasteciendo el mercado nacional y provocando un precio mayor al fijado. Sin embargo, ello deprimiría los precios en el mercado regional.

No obstante que los países continúan aplicando este tipo de medidas a ciertos productos básicos, su cobertura es mucho menor que en el pasado, dados los compromisos de reforma en materia de liberalización de mercados y eliminación de subsidios, así como la disminución del rol del Estado. Dentro de los acuerdos del PAC, para la instalación de las bandas de precio comunitarias, se contempla la eliminación de dichos controles para los productos que se incluyan en el sistema.

7.3. Valoración Aduanera.

Las normas de valoración aduanera están relacionadas con el valor normal de la mercadería sobre el cual se imponen los aranceles de importación. La existencia de normas comunitarias establece un criterio común para evitar distorsiones con la aplicación de precios mínimos u otras formas de corrección de los precios de factura.

Los países centroamericanos disponen de una legislación sobre el Valor Aduanero de las Mercancías, que recoge las normas internacionales sobre esta materia. El Consejo Aduanero Centroamericano es el foro más adecuado para analizar cualquier problema relacionado con el tema.

7.4. Normas sanitarias y fitosanitarias.

Con relación a las normas sanitarias y fitosanitarias es conveniente una aplicación armonizada para evitar que se constituyan en obstáculos técnicos a las importaciones de la región y de terceros.

Existe el compromiso de los países centroamericanos de coordinar las normas, regulaciones y procedimientos aplicables en materia de sanidad animal y vegetal, las cuales no serán discriminatorias en contra de los productos de origen centroamericano. Es importante que a nivel del GATT los países coordinen en el tratamiento de estas normas que son materia de discusión en la Ronda Uruguay.

III. RESUMEN Y CONCLUSIONES.

La orientación pro-exportadora de sus estrategias de desarrollo y el creciente fraccionamiento del mercado internacional, ocasionado por la multiplicidad de acuerdos de comercio

preferencial, lleva a los países centroamericanos a la necesidad de asegurar condiciones adecuadas de acceso en mercados externos de importancia mediante negociaciones comerciales bilaterales o regionales. En la actualidad, el proceso de integración centroamericano parece entenderse como un paso hacia una integración mas amplia, debido a la escasa dimensión del mercado regional. La consolidación de este mercado, a través del perfeccionamiento de los compromisos de apertura recíproca y tratamiento común al comercio con terceros países, representa una etapa en dicho proceso.

El perfeccionamiento de la unión aduanera regional requiere de la integración efectiva de los mercados nacionales en un solo mercado ampliado, mediante la eliminación de todas las barreras al comercio recíproco y la definición de un nivel común de protección común a los productores regionales frente a las producciones de terceros países. La existencia de múltiples instrumentos de comercio exterior que afectan el nivel de protección otorgado por los países a sus diferentes producciones internas, obliga a que en la definición del nivel común de protección se considere a todos ellos en forma conjunta y no solo a los gravámenes arancelarios. Esto es mas necesario en el caso de la integración de los mercados agropecuarios puesto que, por lo general, la protección (o desprotección) a estos productos a nivel nacional se ha otorgado mayormente a través de instrumentos no-arancelarios.

El manejo de la política cambiarla a nivel nacional puede ocasionar distorsiones en la protección que se pretende otorgar comunitariamente a los productores regionales, originando discriminación entre ellos. Si bien una armonización de esta política corresponde a esquemas de integración muy avanzados, en una unión aduanera es necesario el mantenimiento de tipos de cambio flexibles, realistas y únicos para las importaciones y exportaciones.

El arancel externo común es el elemento principal en la definición de la protección comunitaria. Su nivel promedio y su estructura afectará la eficiencia en la localización de recursos en los países socios y la distribución de beneficios de la integración. Un nivel promedio bajo y una estructura poco dispersa reducirá las posibles ineficiencias en la localización de recursos regionales y los problemas de distribución de beneficios, puesto que los incentivos recibidos por las distintas actividades en que concentren su especialización los países serán más parejos.

Junto con el arancel es necesario dar un tratamiento comunitario a los instrumentos para-arancelarios (medidas equivalentes al arancel y restricciones cuantitativas), que incrementan la protección otorgada por el AEC en el mercado del país que las aplica. Dicho país atraerá hacia su mercado un mayor volumen de importaciones provenientes de la región, incluyendo productos agrícolas de terceros países reexportados por países socios que no aplican restricciones. Si bien esta situación puede ser vista por los demás países socios como favorable para su comercio, su permanencia altera los incentivos para la localización de producciones en la región. Algunas medidas de carácter cualitativo, como las normas sanitarias para el comercio agrícola, pueden constituirse en restricciones.

La aplicación de derechos compensatorios y anti-dumping, a importaciones sometidas a prácticas desleales de comercio en sus países de origen, son casos especiales de aplicación de instrumentos para-arancelarios

La aplicación unilateral de franquicias arancelarias tiene un efecto en sentido inverso al provocado por los instrumentos para-arancelarios, puesto que disminuyen la protección a la producción nacional y regional en el mercado del país que las utiliza. Alteran las condiciones de competencia regional en los productos a los que se aplican y en los productos derivados de ellos. El tratamiento otorgado a las donaciones e importaciones concesionales y las preferencias arancelarias concedidas a terceros países a través de convenios comerciales, constituyen casos especiales de disminución unilateral del AEC.

El efecto combinado de ambos grupos de medidas hace que el arancel no sea la señal clara para la asignación de recursos, sino que éste se vea modificado tanto hacia arriba como hacia abajo por los instrumentos para-arancelarios y las franquicias arancelarias.

El sistema de banda de precios, para productos básicos agropecuarios, utiliza ocasionalmente sobretasas o exoneraciones para modificar el AEC, de modo de compensar las disminuciones o aumentos en los precios internacionales de importación de dichos productos para mantenerlos dentro de límites predeterminados. Su utilización no armonizada alteraría la dirección de los flujos de comercio en la región, en función de la ocurrencia de variaciones significativas en los precios internacionales. Su armonización sería equivalente a la determinación de reglas para la modificación automática y comunitaria de los niveles del AEC para esos productos.

Las distorsiones en la competencia comercial se pueden dar también por la aplicación unilateral de instrumentos de regulación o promoción de exportaciones orientadas a la región y a terceros países. Su efecto más importante se da en el caso de las exportaciones hacia la región donde la aplicación de impuestos y restricciones o de subsidios ocasionan una reducción o aumento en la protección a los productores del país que las aplica, respecto a los demás productores regionales.

En el proceso de integración centroamericana existen algunas normas de armonización en materia de comercio exterior, incluso específica al comercio de productos agropecuarios. Dichas normas se encuentran formalmente en vigencia, aunque en la práctica su aplicación es limitada. Esta situación evidencia la necesidad de su revisión a la luz de las medidas aplicadas actualmente por los países socios y los propósitos de reforma en el marco de sus respectivas políticas económicas.

En la actualidad, la decisión política y los esfuerzos comunitarios se han concentrado en el perfeccionamiento de la liberalización del comercio intra-regional y la redefinición del arancel externo. El Arancel Centroamericano de Importación se encuentra en proceso de revisión para

reducir la dispersión de sus gravámenes a un rango de 5% a 20%. Asimismo, la adopción de políticas cambiarias más flexibles y realistas se ha generalizado en la región.

Sin embargo, ciertos instrumentos utilizados por los países centroamericanos para la regulación de su comercio con terceros países requieren ser armonizados complementariamente, para evitar problemas de competencia comercial al interior de la región y distorsiones en la localización de sus recursos. Algunos lineamientos para su armonización serían:

(a) Dentro de los Instrumentos para-arancelarios, las sobretasas o timbres aplicados a la importación en algunos países debieran consolidarse con el arancel para luego acercarse gradualmente a los niveles del ACI. La eliminación de las restricciones cuantitativas a la importación debería incorporarse como compromiso en el acuerdo de integración, recogiendo la tendencia observada en las políticas nacionales de los países. Esto permitiría fortalecer el rol del ACI como instrumento orientador de la asignación de recursos a nivel regional y otorgar señales más claras al mercado.

(b) La aplicación de exoneraciones arancelarias debiera reducirse a un mínimo, y referirse a casos especiales aceptados comunitariamente y cuyos montos de importación representen una pequeña fracción respecto a la demanda nacional del producto. La venta en la región de mercaderías producidas mediante la utilización de regímenes aduaneros especiales (internación temporal de insumos, zona franca, drawback), deberían cancelar los aranceles correspondientes a los insumos importados utilizados.

(c) La armonización del tratamiento a las donaciones e Importaciones concesionales destinadas a "monetizarse" debiera considerar la forma de regular sus volúmenes globales o por producto, la aplicación de aranceles y las condiciones de su comercialización interna.

(d) El acuerdo de integración debiera ser abierto a la eventual adhesión de nuevos socios y promover la generación de acuerdos comerciales conjuntos con otros países. La definición de una política comercial externa común permitira la negociación en forma comunitaria con terceros países.

(e) La aplicación de las bandas de precios a los productos básicos seleccionados debiera efectuarse en forma armonizada, procurando una administración comunitaria del sistema.

Propiedad intelectual

Richard H. Stern

El GATT exime las patentes, los derechos de autor y otros derechos de propiedad intelectual de su disciplina, a condición de que no supongan restricciones encubiertas del comercio o discriminen entre países donde imperan las mismas condiciones. Pero no hay un acuerdo general de que ello tenga que ser así, ya que las leyes en esas esferas evidentemente repercuten en el volumen y la composición del comercio internacional. Además, el hecho de que un producto patentado en un país pueda ser patentado en otro influye en la transferencia de tecnología entre las naciones. Por lo tanto, a veces se ha sugerido que debe aplicarse también a las leyes nacionales de propiedad intelectual una disciplina semejante a la del GATT.

En este capítulo se proporcionan antecedentes sobre estas cuestiones, se reseñan las actividades encaminadas a promover las relaciones armoniosas entre las naciones en esta esfera (el reconocimiento de las leyes y decisiones judiciales de cada país) y se procura determinar si un acuerdo sobre propiedad intelectual concertado en el marco del GATT podría promover mejores relaciones comerciales. Para comenzar, se describen los principales tipos de leyes de propiedad intelectual, como las relativas a patentes y derechos de autor. A continuación, se aborda la cuestión de si las leyes nacionales de propiedad intelectual son obstáculos al comercio, y se sugiere que sería más útil preguntarse si la legislación de una nación en esta esfera difiere tanto de la norma que está fuera del ámbito de la exención dada en el GATT a las leyes de propiedad intelectual respecto de la proscripción de los obstáculos no arancelarios.

Debido a las dificultades políticas existentes, parece poco probable que el enfoque multilateral del GATT ayude a resolver la controversia en esta esfera, que es consecuencia de la falta de concordia y relaciones armoniosas entre las naciones. Por lo tanto, es posible que los intentos de uniformar las leyes nacionales de propiedad intelectual y promover las relaciones armoniosas en esa esfera —como los activos esfuerzos que realiza la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)— tengan más posibilidades de dar resultados que un enfoque directo en el marco del GATT, con arreglo al cual la ausencia de leyes de propiedad intelectual “normales” constituiría una infracción de las disposiciones pertinen-

tes. No obstante, el enfoque orientado a fomentar las relaciones armoniosas entre las naciones tiene evidentes limitaciones. En el mejor de los casos, posiblemente permita obtener un nivel ínfimo de protección y es probable que no conduzca a un acuerdo respecto de un nivel máximo aceptable.

El capítulo termina con una teoría económica acerca del origen de esas dificultades y con una propuesta sobre un posible enfoque económico de la negociación de un acuerdo sobre cuestiones de propiedad intelectual en un contexto comercial.

Definición de los derechos de propiedad intelectual

Las leyes de propiedad intelectual tratan de los derechos legales sobre las ideas nuevas. En términos muy generales, un derecho de propiedad intelectual es una facultad otorgada por el Estado a un particular de obtener ayuda estatal, durante un número limitado de años, con objeto de impedir que personas no autorizadas exploten en forma comercial una idea nueva, de la cual el particular es “titular”. A menudo, ese derecho se considera una compensación que da el Estado al particular. El Estado pone sanciones a disposición del particular a cambio de que éste ponga un nuevo concepto a disposición del público. Las sanciones del Estado permiten que el titular de los derechos de propiedad intelectual obtenga una renta económica cuando explota en forma comercial el nuevo concepto. Esa renta, o la posibilidad de obtenerla, promueve las inversiones en desarrollo tecnológico.

Las leyes de propiedad intelectual abarcan dos aspectos principales: 1) los derechos de propiedad industrial y 2) los derechos de autor y derechos conexos. Estas leyes —las relativas a patentes son el ejemplo más destacado— se aplican primordialmente a los artículos comerciales producidos en gran escala. Por lo tanto, tienden a reflejar los valores económicos de los fabricantes y vendedores de esos artículos, y el interés de la sociedad por alentar las innovaciones industriales y las inversiones que las promueven.

Los derechos de autor y derechos conexos se refieren primordialmente a las creaciones literarias y artísticas de autores y artistas. En consecuencia, las leyes en esta esfera suelen reflejar los valores personales de los autores

y artistas respecto de la integridad de sus creaciones y el interés de la sociedad por alentar esa actividad creadora. Sin embargo, recientemente se ha manifestado en medida creciente una tendencia a hacer extensivas las leyes de derecho de autor a la protección de artículos comerciales producidos en gran escala. En cierta medida, particularmente en lo que respecta a los programas de computadora y soportes lógicos, esa extensión ha creado tensiones en relación con las leyes pertinentes. Esto se debe a que los valores plasmados en las leyes de propiedad industrial y los valores plasmados en las leyes de derecho de autor no son totalmente congruentes. Este capítulo se centra principalmente en los aspectos de las leyes de derecho de autor que tienden a ser paralelos a los de las leyes de propiedad industrial, ya que protegen los intereses económicos de artículos comerciales fabricados en gran escala más bien que la integridad de obras de arte. Los primeros aspectos plantean en particular cuestiones en materia de obstáculos no arancelarios.

Además de las leyes de propiedad industrial y de derecho de autor, otro cuerpo de leyes conexas, que podría denominarse "leyes sobre competencia desleal", protege derechos similares en el caso de los productos comerciales. El que estas leyes se consideren de propiedad intelectual o de protección de intereses de los industriales que no son realmente "derechos de propiedad" es sólo una cuestión de semántica. Como ejemplo de tales leyes se pueden mencionar las que prohíben la explotación comercial de los secretos comerciales de terceros, la imitación servil de diseños y el uso indebido de otros valores comerciales. Independientemente de si los valores que protegen son "derechos de propiedad" o simplemente intereses en materia de relaciones comerciales, esas leyes son equivalentes funcionales de las de propiedad industrial. Para los fines de este capítulo, por lo tanto, se examinan en relación con las leyes de propiedad industrial.

Legislación de patentes

La legislación de patentes es la forma de legislación de propiedad industrial que goza de mayor reconocimiento. Por lo general, el titular de una patente disfruta del derecho de impedir que otras personas fabriquen, utilicen o vendan el objeto de la invención protegida por la patente durante un período de unos 20 años.

Sólo se conceden patentes para adelantos tecnológicos meritorios, que constituyan un progreso significativo respecto de la labor realizada por otros en esa misma esfera. A ese respecto se utiliza el criterio conocido como "actividad inventiva".

Se suelen conceder patentes para maquinaria, circuitos electrónicos, productos químicos y procesos. En algunos países, los medicamentos no se pueden patentar o se hallan sujetos a limitaciones especiales, y los programas de computadora no están protegidos por patentes. También hay dudas en cuanto a la posibilidad de patentar los productos de la ingeniería genética. Como se sugerirá más adelante, esas discrepancias en la legislación nacional de patentes pueden dar lugar a alegaciones de que la ley de patentes de una nación crea obstáculos no arancelarios. Una patente se puede vender como cualquier otra

propiedad personal, y el titular puede optar por conceder una licencia a terceros o negarse a hacerlo. En virtud de una licencia de patente, el titular permite que el licenciatarlo utilice la invención o una parte de ésta a cambio de un pago, generalmente un porcentaje del precio de venta del producto fabricado bajo esa licencia. En muchos países, la facultad del titular de una patente de negarse a otorgar licencias no es absoluta, y hay circunstancias en las cuales otras personas pueden obtener una licencia obligatoria que les permita utilizar la invención a cambio del pago de una regalía razonable al titular de la patente.

Muchas leyes nacionales también limitan las condiciones que el titular de una patente puede imponer al licenciatarlo. La mayoría de esas leyes no permiten que el titular de la patente (ni tampoco el de cualquier otro derecho de propiedad intelectual) imponga condiciones a un cliente al que se ha vendido el producto.

En general, los derechos del titular de una patente sólo se aplican en el país que concedió dicha patente. Sin embargo, es corriente que el titular de una patente sea también titular de patentes paralelas en muchos países y que, por lo tanto, posea una serie paralela de derechos en diversos países. Con frecuencia se conceden licencias a diferentes personas para las diferentes patentes, de modo que la persona A tiene licencia para utilizar la patente en el país A, la persona B en el país B, etc.

Esto puede crear controversias relacionadas con la "importación paralela" (o mercado gris), cuando los productos fabricados en virtud de la patente en el país A se importan al país B y se venden allí compitiendo con los productos que el licenciatarlo B fabrica o vende en virtud de la patente del país B. La Comunidad Económica Europea (CEE) ha elaborado un cuerpo sustancial de leyes relativas a esas controversias. La norma general para estos casos es que la importación paralela está permitida en la CEE cuando el titular de la patente ha recibido una compensación en virtud de una de sus patentes. Por consiguiente, las patentes no pueden utilizarse como obstáculos al comercio entre los países de la CEE si la distribución del producto ha sido autorizada por el titular de la patente. En los Estados Unidos, la norma parece ser que la fabricación o venta autorizada en virtud de una patente nacional no justifica la importación del producto al territorio abarcado por otra patente. Al parecer, la CEE aplica la misma norma a los bienes importados de países no pertenecientes a ella.

El ejemplo siguiente ilustra esos principios. La empresa P es titular de patentes para el medicamento D en los Estados Unidos, el Reino Unido y Francia, y otorga una licencia a U en los Estados Unidos, a G en el Reino Unido y a F en Francia. Cada uno de esos licenciatarlos fabrica y vende el medicamento en su propio país. Los importadores compran el medicamento en los diversos países y lo comercializan a nivel internacional. En virtud de la legislación de patentes de los Estados Unidos, se puede prohibir la entrada al país de los productos fabricados por G y F. Con arreglo a las leyes de la CEE, no se puede prohibir la entrada del producto de G a Francia, y tampoco la entrada del producto de F al Reino Unido. Pero sí se puede impedir la entrada del producto de U a Francia y al Reino Unido.

Legislación de derecho de autor

La legislación de derecho de autor es en gran medida paralela a la legislación de patentes que se acaba de describir. Pero hay diferencias significativas entre ambas.

Las patentes protegen las ideas en la medida en que éstas se pueden plasmar en algo tangible, como una máquina, un producto o un proceso. La legislación de derecho de autor no tiene el propósito de proteger las ideas como tales, sino sólo expresiones particulares de ideas en una forma escrita tangible. Por ejemplo, si escribo un libro sobre la fabricación de relojes, puedo prohibir a otros que lo reproduzcan. Pero no puedo impedir que otra persona describa el mismo proceso en otras palabras en su propio libro. Tampoco le puedo impedir que fabrique los relojes que he descrito en mi libro.

En general, no hay un requisito de mérito para el derecho de autor semejante al de la "actividad inventiva" de la legislación de patentes. El requisito habitual para que se reconozca el derecho de autor es únicamente que la obra sea "original", en el sentido de que no sea una copia directa de una obra anterior. El derecho de autor suele durar unos 75 años.

Algunas naciones han ampliado considerablemente el alcance del derecho de autor para incluir otras cosas además de libros, música, pinturas y artículos similares. En los últimos años, ha habido un intenso debate en torno a si el derecho de autor abarca los programas de computadora y soportes lógicos. Actualmente, la tendencia general parece ser que se les debe conceder la protección del derecho de autor, pero están surgiendo controversias acerca del alcance que debe tener esa protección. Algunos consideran que sólo se deben proteger las líneas de código propiamente dichas y quizá algunas paráfrasis de éstas. Otros sostienen que el derecho de autor debe proteger el "aspecto y orientación" de los programas de computadora, es decir, la organización del programa, la selección de campos de datos, los menús, las pantallas, la selección de elementos para las subrutinas y un número indefinido de cosas además de las líneas de código.

¿Qué puede suceder si persiste la tendencia a proteger aspectos de los programas de computadora distintos de los códigos? Puede surgir una controversia internacional entre las naciones que sostienen que sus nacionales tienen derecho a estar protegidos contra la piratería en lo que se refiere al aspecto y orientación de sus programas y las naciones que afirman que sus nacionales deberían estar en libertad para competir en el suministro de programas de computadora que emulen otros programas sin copiar sus códigos. Ello a su vez puede dar lugar a acusaciones de que esa posición crea obstáculos al comercio.

Otro aspecto en el cual las diferencias internacionales de opinión en lo que respecta al alcance que debe tener el derecho de autor pueden dar lugar a controversias es el de si el derecho de autor sobre un dibujo debe ofrecer protección contra la comercialización competitiva del objeto representado. En virtud de la legislación de los Estados Unidos y del Japón, así como de la mayoría de

los países del continente europeo, el derecho de autor sobre una imagen no protege al objeto representado. Sin embargo, en virtud de la legislación de derecho de autor del Reino Unido y de los países que siguen sus principios, el derecho de autor sobre un plano u otro dibujo técnico constituye base suficiente para iniciar procedimientos por infracción de ese derecho contra el rival que venda el producto representado. Esto ha dado lugar a muchos litigios en relación con la distribución en el Reino Unido de piezas de repuesto para automóviles y productos similares. (En este momento, se ha calmado la controversia en torno a las piezas de repuesto porque una mayoría de la Cámara de los Lores ha llegado a la conclusión de que los propietarios de automóviles tienen una licencia implícita para comprar piezas de repuesto donde quieran y una Comisión Real ha sugerido que se examine nuevamente la legislación de derecho de autor. Pero esa controversia puede surgir nuevamente en relación con productos distintos de las piezas de repuesto, ya que al parecer la legislación de derecho de autor del Reino Unido todavía protege a esos productos.)

Algunas naciones de la CEE cuyas piezas de repuesto han sido excluidas del Reino Unido en virtud de su interpretación de las leyes de derecho de autor han afirmado que esa interpretación constituye una infracción de la prohibición del Tratado de Roma relativa a los obstáculos al comercio entre los países de la CEE. El Reino Unido ha respondido que los derechos de propiedad intelectual son excepciones reconocidas por ese Tratado (así como por el GATT). Sus críticos han contestado que la interpretación de las leyes de derecho de autor del Reino Unido es tanto más amplia que la de otros países que ya no constituye legislación de propiedad intelectual, en el sentido en que se eximieron del Tratado de Roma los derechos de autor y la propiedad intelectual. (Las repercusiones que esta controversia tiene para el GATT parecen evidentes. Si bien el GATT exime la propiedad intelectual de la aplicación de sus normas, puede aducirse que la interpretación que haga una determinada nación de su legislación de propiedad intelectual es tan anómala que cae fuera del ámbito de la exención.)

Marcas de fábrica y de comercio

Casi todos los países reconocen que el que utiliza un símbolo para identificar sus productos debe tener derecho a impedir que otros lo empleen de una manera que provoque en los compradores confusión entre los de estos últimos y los suyos. A menudo ese principio no se limita a la utilización de una marca para productos idénticos, sino que se extiende a otros similares. Por ejemplo, es probable que se proteja la marca de una gasolina contra su uso no autorizado en aceite para motores. Este concepto se aproxima al de patrocinio, en virtud del cual se protege a una marca contra confusión acerca de si el primer usuario fabrica o vende los productos de otro. La marca también está protegida contra confusión en cuanto a si el primer usuario está vinculado con el otro de alguna manera o patrocina o respalda sus productos. Y en general se reconoce que puede utilizarse un símbolo para identificar no sólo productos sino tam-

bién servicios.

La teoría jurídica convencional en la cual se basa el derecho de marcas de fábrica y de comercio es que éstas protegen al público contra confusión en cuanto al origen de los bienes. Se protege y beneficia indirectamente al titular de la marca para proteger al público contra posibles engaños. Otra teoría que a veces se sostiene es que el titular tiene en la marca un interés que se puede proteger (un derecho de propiedad), porque ha invertido dinero para persuadir al público de que desea adquirir los bienes que la llevan. La diferencia entre estas teorías puede hacer que se protejan distintos tipos de artículos.

Las controversias sobre las importaciones paralelas han sido frecuentes en el campo de las marcas de fábrica o de comercio. La legislación a este respecto es algo menos clara que la legislación de patentes, de modo que no se puede decir con total certidumbre cuándo están autorizadas las importaciones paralelas de productos que llevan una marca de fábrica o de comercio. Las dificultades se deben en parte a las diferentes opiniones acerca de la teoría jurídica en que debería basarse la protección de estas marcas. Cuando sólo se utiliza la teoría convencional relativa a la "confusión en cuanto al origen", puede ser difícil encontrar una justificación para prohibir la importación de productos "genuinos". Sin embargo, hay menos dificultades cuando se utiliza la teoría del "derecho de propiedad".

Otra esfera en que la legislación no es clara es la de la comercialización de productos patrocinados por un personaje conocido. Estos productos llevan una imagen u otro símbolo para indicar algún tipo de patrocinio de un actor, un personaje de dibujos animados (Snoopy, Bugs Bunny, el Ratón Mickey), un cantante o un grupo de rock (Elvis Presley, los Beatles) u otra entidad (E.T., Darth Vader). En general, la base jurídica invocada para obtener el derecho de propiedad de estos productos es algún tipo de teoría sobre marcas de fábrica o de comercio, salvo en el caso de los individuos en que se puede invocar un "derecho de personalidad". Es más difícil enmarcar el concepto de los productos patrocinados por un personaje conocido en la teoría convencional de la "confusión en cuanto al origen" que en la teoría del "derecho de propiedad" de una marca registrada.

Muchas naciones no reconocen el derecho a proteger los productos patrocinados por un personaje conocido. En este campo, la controversia podría intensificarse si las naciones que reconocen ese derecho tratan de exigir que las que no lo reconocen obliguen a sus nacionales a respetarlo. Por ejemplo, una empresa de los Estados Unidos que afirme tener derechos de propiedad sobre E.T. o Elvis Presley en este contexto tratará de impedir que se fabriquen o vendan en cualquier nación juguetes y otros artículos que lleven la imagen de esos personajes. Por el mismo motivo, dichas empresas pueden tratar de que los Estados Unidos persuadan a los gobiernos extranjeros de que promulguen leyes que reconozcan los derechos de propiedad sobre la utilización comercial de personajes conocidos. Como en el caso de la protección de los programas de computadora y las piezas de repuesto que se consideró antes, se puede llegar a alegar que se crean obstáculos al comercio.

Diseño de circuitos integrados

Los Estados Unidos y el Japón han promulgado leyes que protegen el diseño de los circuitos integrados, conocidos también como chips o microplaquetas. Esas leyes se sitúan entre la legislación de derecho de autor y la legislación de patentes. El Reino Unido y otras naciones han indicado que, según su interpretación, su legislación de derecho de autor vigente abarca el diseño de circuitos integrados. La CEE ha emitido una directriz por la que se pide a los Estados miembros que promulguen leyes en esa materia. Se prevé que la CEE adoptará posteriormente una sola ley para proteger el diseño de circuitos integrados que, en general, será similar a la legislación de los Estados Unidos y el Japón.

La principal diferencia entre esas diversas leyes es la medida en que toleran la práctica de estudiar a fondo el diseño de un producto con miras a reproducirlo en su forma original o perfeccionarlo ("uso recíproco de tecnología"). La legislación de los Estados Unidos —y aparentemente también la japonesa— permite que los fabricantes de circuitos integrados estudien los productos del otro país y fabriquen y vendan productos similares, con sujeción a diversas condiciones. El segundo circuito integrado no debe ser una copia idéntica del primero. Debe incorporar un considerable trabajo original, y el material copiado debe presentar algunas modificaciones. En cambio, la legislación de derecho de autor del Reino Unido no parece permitir en absoluto esa práctica. No se sabe cuál será la posición de la CEE si se adopta una ley uniforme en materia de diseño de circuitos integrados, ya que hay diferencias de opinión respecto de esa práctica entre los distintos Estados miembros.

Estas diferencias de opinión pueden tener repercusiones significativas para el comercio internacional. Por ejemplo, la versión japonesa de un circuito integrado producido por una empresa norteamericana se podría vender en los Estados Unidos y en el Japón, pero no en el Reino Unido. El Reino Unido podría dar a ese circuito el mismo trato que a las piezas de repuesto para automóviles, cuestión que se ha examinado antes. Por lo tanto, podría considerar que constituye una infracción del derecho de autor. En ese caso, el fabricante del segundo circuito podría estimar que se le impone un obstáculo no arancelario.

Competencia desleal

Hay derechos legales a la protección contra varias otras prácticas que son similares a los antes examinados. Dos de los más importantes son los que se refieren a los secretos comerciales y a la imitación servil.

Un secreto comercial consiste en información que resulta útil para una actividad industrial o comercial y que no es de conocimiento general. Por ello, el que posee un secreto comercial debe tomar medidas razonables para impedir su difusión. Si otra persona obtiene el secreto por medios indebidos, como el espionaje comercial, el soborno de empleados o el abuso de confianza, el poseedor del secreto tiene derecho a impedirle que lo utilice o divulgue. Algunas naciones reconocen los dere-

chos sobre los secretos comerciales y otras no los reconocen. Una nación que reconoce esos derechos, como los Estados Unidos, prohibirá la importación de bienes fabricados utilizando un secreto comercial obtenido por medios ilícitos, independientemente de si el país de origen de los bienes reconoce o no esos derechos.

La imitación servil es la copia muy directa del diseño industrial o del programa de comercialización de un tercero. En algunas naciones, como Alemania y los países escandinavos, esto es ilegal, incluso si no se ha obtenido una patente o derecho de autor respecto de ese diseño o programa. En otras naciones, como los Estados Unidos, la imitación servil se considera en general parte de la libre competencia y está autorizada. Cabe suponer que si una empresa japonesa "imitara servilmente" una silla diseñada por una empresa escandinava, los Estados Unidos permitirían la importación de la silla aunque Dinamarca la prohibiría. Hasta ahora, no parece que se haya sugerido que las leyes de una nación que prohíben la obtención de secretos comerciales por medios indebidos o la imitación servil constituyan un obstáculo no arancelario al comercio.

La legislación de propiedad intelectual y los obstáculos al comercio

En el sentido más literal, las leyes de propiedad intelectual son obstáculos no arancelarios. En consecuencia, están exentos expresamente de la proscripción de esos obstáculos contenida en el GATT. Pero puede alegarse que la legislación de propiedad intelectual no debe considerarse forzosamente como una excepción a las normas del GATT, porque no crea el tipo de obstáculo no arancelario previsto en sus disposiciones. Resulta más útil determinar si las leyes nacionales de propiedad intelectual o la negativa de las naciones a reconocer las doctrinas jurídicas sobre esa materia son obstáculos no arancelarios del tipo previsto en el GATT que determinar simplemente si son obstáculos de ese tipo.

En el sentido más amplio del término, muchas cosas constituyen obstáculos no arancelarios. La prohibición de importar bienes robados es un obstáculo no arancelario, como lo es también la obligación de utilizar un determinado idioma nacional para los asuntos oficiales. Lo mismo sucede con las leyes o normas técnicas muy estrictas en materia de salud y seguridad, y con las leyes que requieren que los automóviles transiten por el lado izquierdo del camino o que se utilicen sistemas de medidas distintos del sistema métrico. Hay toda una serie de prácticas que se podrían clasificar como obstáculos no arancelarios, pero, en opinión de la mayoría de los observadores, no debería considerarse que por lo menos algunas de ellas se encuadran en las disposiciones del GATT y no deberían establecerse normas como las del GATT para esas prácticas.

Por lo tanto, se trata de determinar, según alguna norma o criterio generalmente convenido, qué obstáculos no arancelarios se encuadran en las disposiciones del GATT. Un criterio básico apropiado es el del carácter sustancial: debe haber una norma que excluya los obstáculos triviales. Otro criterio apropiado sería la exclu-

sión de los obstáculos que responden a intereses nacionales claramente preponderantes en materia de seguridad, salud y protección. La inspección de los pasajeros que viajan en avión o de las importaciones que entran al país para determinar la presencia de armas o drogas ocultas o de síntomas de enfermedades contagiosas, y otras medidas similares, figuran en esta categoría. Quizá la intención de obstaculizar el comercio debería ser un criterio para determinar la existencia de un obstáculo no arancelario que se encuadra en las disposiciones del GATT, pero sería muy difícil aplicarlo. Al margen de tales criterios, resulta sumamente difícil distinguir entre los obstáculos no arancelarios aceptables y los inaceptables.

Es probable que la única manera sensata de enfrentar el problema de los obstáculos no arancelarios que no corresponden a una de las categorías antes mencionadas estribe en tratar de llegar a un equilibrio entre el interés nacional de tener un obstáculo de esa índole y el interés en materia de libre comercio (u otro) de no tenerlo. Lo menos que puede decirse es que éste es un proceso muy difícil, porque exige el logro de un equilibrio de intereses en circunstancias en que no hay un denominador común. Es evidente que una nación que ha establecido un obstáculo asignará gran importancia al interés que efectivamente la haya llevado a establecerlo o que haya invocado a ese efecto. Al mismo tiempo, los que se enfrenten con ese obstáculo tratarán de restar importancia a ese interés y de asignar gran importancia al interés contrario. Esto tiende a crear un debate ideológico que muy pronto lleva a una situación de estancamiento, situación que probablemente sólo se pueda evitar si de alguna forma se consigue sacar el debate del terreno de la ideología y llevarlo al de la economía, tema que se analiza más adelante.

Es probable que los intereses en materia de propiedad intelectual se ajusten al paradigma antes sugerido. No parece haber un denominador comúnmente convenido para medir y comparar el interés nacional de respetar o no respetar las doctrinas sobre propiedad intelectual. Las naciones que reconocen los derechos de propiedad intelectual suelen usar términos como "piratería" y "robo" para referirse a aquéllas que no los reconocen. Las naciones que no tienen una infraestructura tecnológica importante suelen usar términos igualmente peyorativos para referirse a la propiedad intelectual como un arma en la lucha entre los "ricos" y los "pobres".

Esos debates no llevan a nada. En todo caso, es muy difícil dar una explicación satisfactoria y convincente, basada en principios generales, de la razón por la cual las leyes de propiedad intelectual no constituyen obstáculos no arancelarios con arreglo al GATT. Desde el punto de vista del observador imparcial desinteresado, esta razón es sencillamente arbitraria.

Si realmente se quisiera entablar un debate sobre la cuestión de si las leyes nacionales de propiedad intelectual deben considerarse obstáculos no arancelarios con arreglo al GATT, es probable que no pudiera llegarse a una conclusión que las partes en el debate considerarían legítima. La cuestión no puede resolverse porque no hay una base aceptada para ello. No existe suficiente acuerdo en cuanto a las premisas en que han de basarse los

Los servicios

Jagdish Bhagwati

Hubo gran disensión en torno a la inclusión de los servicios en la Ronda Uruguay entre el Grupo de los 10, encabezado por el Brasil y la India, y los países desarrollados, encabezados por los Estados Unidos. Entre esos dos grupos extremos, había otros países en desarrollo que sin duda compartían las inquietudes del Grupo de los 10. No obstante, respecto de determinadas cuestiones —las amenazas de proteccionismo de los Estados Unidos y la diplomacia enérgica e implacable de sus negociadores— esos países se sintieron lo bastante presionados como para adoptar una posición de moderados mediadores a fin de propiciar una solución de avenencia en Punta del Este.

Esa solución ha despejado el camino para la iniciación de las conversaciones comerciales, pese a las considerables diferencias de opinión en lo que respecta a los servicios. Se relaciona con los procedimientos, que fue lo que las partes en pugna debatieron en sustitución de las diferencias sustantivas básicas. Pero la solución de avenencia acordada respecto de los procedimientos no elimina las diferencias básicas que habrán de abordarse en las negociaciones, que plantean cuestiones conceptuales más amplias y cuestiones de negociación más limitadas. En este capítulo se examinan esos asuntos y se define un programa que los países en desarrollo podrían adoptar para las negociaciones sobre los servicios.

¿Negociación conjunta o negociación separada?

Las diferencias entre los Estados Unidos y el Grupo de los 10 en cuanto a los procedimientos se relacionaban con dos cuestiones distintas:

- En primer lugar, ¿habría que ampliar el GATT para que incluyera un pacto sobre los servicios, o se crearía una institución o acuerdo distintos para supervisar y reglamentar el comercio mundial de servicios?
- En segundo lugar, ¿se celebrarían las negociaciones encaminadas a concertar ese pacto 1) bajo los auspicios del GATT o fuera de ese ámbito, 2) por las partes contratantes o por un grupo diferente, y 3) en forma paralela a la próxima ronda de conversaciones sobre el comercio de mercancías o en forma separada?

Desde un principio, los Estados Unidos expresaron su preferencia por una ampliación del GATT para que éste incluyera los servicios, dejando que la cuestión de la forma

en que se haría esa ampliación se abordara en las negociaciones. Según ciertas interpretaciones ingeniosas, la ampliación podría realizarse agregando sencillamente al texto del GATT las palabras “y servicios” cada vez que apareciera la palabra “productos”. O, aprovechando la definición convencional de la palabra “hombre”, que también incluye a la “mujer”, podría declararse que la palabra “productos” empleada en el Acuerdo incluye también los “servicios”. Pero con frecuencia las interpretaciones ingeniosas no resultan muy útiles en economía, y la cuestión de los servicios plantea problemas que sobrepasan en gran medida el alcance del GATT. De la posición adoptada por los Estados Unidos se desprende que deseaban que en la nueva ronda de conversaciones comerciales se incluyera la negociación del pacto sobre los servicios. Por lo tanto, estaban a favor de la negociación conjunta. En cambio, el Brasil y la India, y desde luego el Grupo de los 10, querían que se separase totalmente al GATT de un posible acuerdo sobre los servicios, e insistieron en esa desvinculación porque temían que las negociaciones les resultaran muy desfavorables (como se explica más adelante en este capítulo). Por lo tanto, era natural que trataran de que hubiera una separación clara entre los procedimientos de negociación sobre el comercio de mercancías y el de servicios, como la plasmada en la propuesta hecha por el Brasil en junio de 1985. Con arreglo a esta fórmula, se entablarían negociaciones separadas para los servicios, que estarían a cargo de los gobiernos y no de las partes contratantes del GATT. Como no era necesario que fueran paralelas a las negociaciones sobre los productos, esas negociaciones no se realizarían bajo los auspicios del GATT, y culminarían en un pacto sobre los servicios fuera de su ámbito.

En Punta del Este se llegó a la siguiente solución de avenencia: se mantuvo la propuesta de la negociación separada en el sentido de que las partes contratantes entablarían negociaciones sobre el comercio de mercancías y, cuando pasaran a negociar sobre el comercio de servicios, lo harían en representación de sus gobiernos. Pero el Grupo de los 10 hizo la concesión de que ambos grupos operarían bajo los auspicios del Comité de Negociaciones Comerciales, al cual presentarían sus recomendaciones. De ese modo, se evitó deliberadamente la cuestión de determinar si se ampliaría el GATT o si habría un pacto separado sobre servicios.

¿Servicios o productos?

¿Cómo se definen los servicios? ¿De qué manera se diferencian de los productos? Al tratar de encontrar una respuesta, Hill (1977) se centró en la imposibilidad de almacenar los servicios, destacando que éstos tienen que ser consumidos a medida que se producen. Los productores no pueden almacenarlos. Esta característica fundamental no abarca todo lo que habitualmente consideramos como servicios: por ejemplo, ahora los servicios de contestador automático almacenan los mensajes. Pero esas excepciones no limitan la utilidad de la definición de los servicios que los caracteriza como bienes no almacenables porque su suministro y utilización tienen que ser simultáneos (Bhagwati, 1984 y 1985).

Contacto directo o a distancia

Para que los servicios puedan utilizarse a medida que se producen, tiene que haber una interacción entre el usuario y el abastecedor. Pero esta interacción, a su vez, supone que hay dos categorías fundamentales de servicios: los que requieren la proximidad del usuario y del abastecedor, y los que no la requieren, aunque esa proximidad física pueda ser útil.

Cabe considerar que los servicios en que es esencial la proximidad física se dividen en tres categorías. En una categoría importante es necesario que el abastecedor se dirija al usuario porque el movimiento en sentido contrario es sencillamente imposible (servicios de construcción coreanos en el Oriente Medio). En otra categoría importante, el usuario debe acercarse al abastecedor porque no hay otra alternativa (transplantes de corazón). Por último, hay una categoría en que la movilidad puede ser recíproca (cortes de cabello, confección de trajes a la medida y conferencias).

Para la otra clase amplia de servicios, la proximidad entre el abastecedor y el usuario puede resultar útil pero no es necesaria. Los conciertos de música que se transmiten en directo por televisión y los datos que se transmiten a distancia son ejemplos evidentes. Los servicios tradicionales de banca y seguro corresponden, en principio, a esta categoría, ya que se podrían obtener préstamos por correo o por teléfono, y las pólizas de seguro se compran a menudo de ese modo. La definición más apropiada de esos servicios es la de servicios "a larga distancia", que se diferencian de los que "requieren una reubicación transitoria", para los cuales es fundamental la proximidad física (Bhagwati, 1985)¹.

Estos últimos son los más importantes en la actualidad. Por lo tanto, la cuestión de elaborar un pacto sobre los servicios, sea como parte de una ampliación del GATT o fuera de su ámbito, está indisolublemente vinculada a la cuestión de la movilidad de los abastecedores entre distintos países. En las negociaciones sobre los servicios, por consiguiente, se deben tener presentes las repercusiones de la vinculación fundamental que hay en el caso de muchos de ellos entre la movilidad internacional de los factores y el comercio internacional. La distinción entre estos dos fenómenos, que se ha aceptado desde los comienzos de la teoría económica y del GATT, desaparece

en el caso de la primera categoría de servicios, que es en realidad la preponderante. La movilidad de los factores y el comercio son sencillamente dos aspectos fundamentales de las transacciones de servicios. Por ese motivo, es preferible hablar de transacciones de servicios que de comercio de servicios, para no perder de vista el carácter doble de los servicios que requieren proximidad.

Entre las repercusiones de importancia crítica de esta vinculación fundamental con la movilidad internacional de los factores cabe mencionar las siguientes:

- 1) Si los servicios requieren la movilidad de los factores, la capacidad de los gobiernos para excluir o impedir las transacciones de servicios no depende completamente de la aplicación de medidas en frontera de restricción del comercio. Quizá sea suficiente aplicar restricciones a la entrada de los factores. Se puede obtener protección sencillamente mediante la aplicación de medidas no comerciales.
- 2) La necesidad de ir más allá de las medidas en frontera convencionales, como los aranceles y las restricciones cuantitativas, es, por lo tanto, inmediata e ineludible en el caso de los servicios, y hace que surja la demanda del "derecho a establecerse".
- 3) Pero la expresión "derecho a establecerse" encubre una serie de fenómenos relacionados con la movilidad de los factores, que comprenden a la vez la movilidad del capital y de la mano de obra. Por consiguiente, esa expresión puede abarcar el derecho de un banco norteamericano a establecer una sucursal en Bombay, lo cual supone una inversión extranjera, y el derecho a emplear localmente personal extranjero, lo cual supone una importación de mano de obra calificada y semicalificada. Puede abarcar también el derecho de una empresa de construcción coreana a construir una carretera o un puerto con mano de obra importada, tanto calificada como no calificada, lo cual constituye un componente integral de la transacción de servicios en ese sector. En resumen, la movilidad de los factores puede ser una cuestión compleja que no responde a una definición específica. Sin embargo, es indudable que no se puede circunscribir en forma significativa o justificada el concepto del derecho a establecerse excluyendo la movilidad de la mano de obra extranjera y sus servicios hacia un país. Desde luego, este problema no puede dejarse a un lado afirmando sencillamente: "No podemos eliminar las restricciones a la inmigración y dejar que los trabajadores crucen libremente las fronteras nacionales". El problema crítico no es la inmigración, sino la reubicación transitoria de trabajadores que requiere la transacción de servicios.
- 4) Por lo tanto, la definición conceptual de las transacciones de servicios ha hecho que se comprenda claramente que la liberalización del comercio de servicios, y la cuestión conexas del derecho a establecerse, plantearán serias dificultades en relación con la reubicación de trabajadores. Mientras que el derecho a establecerse fue simplemente un problema de los bancos norteamericanos, las empresas de seguros y las empresas profesionales multinaciona-

les que establecían sucursales en Bangkok y Dar es Salaam, había cierta condescendencia respecto de las vacilaciones de los países que se sentían preocupados por la movilidad de los factores. Sin embargo, como observa muy atinadamente Hindley (1986b), parece haber surgido cierta ambivalencia en la posición de los Estados Unidos ahora que las dificultades en materia de movilidad de la mano de obra pueden ir en sentido contrario. Por una parte, a veces parece sugerirse que el pacto general sobre los servicios debería limitarse a las transacciones a larga distancia, dejando de lado las cuestiones relativas al derecho a establecerse y, por lo tanto, la enorme gama de servicios que requieren ese derecho.

Por la otra, como los poderosos grupos de intereses del sector de los servicios siguen insistiendo en el derecho a establecerse, algunos portavoces oficiales han optado por el concepto restringido (y desde luego conveniente para ellos) del "derecho de presencia" o "derecho de acceso al mercado". Con estos eufemismos se procede muy hábilmente a restar importancia a la movilidad de la mano de obra en relación con el derecho a establecerse².

Sin embargo, cualquier intento de circunscribir el pacto sobre los servicios excluyendo los que requieren la reubicación transitoria de una cantidad importante de trabajadores y de centrar la atención en el resto del problema crea un dilema. La razón es que se excluye del pacto a una clase de servicios que no sólo es importante sino que además ofrece posibilidades de exportación a algunos de los principales países en desarrollo que se han mostrado escépticos o se han opuesto a las negociaciones sobre los servicios y que tienen la capacidad y los recursos necesarios para aprovechar esas posibilidades. De hecho, su exclusión del pacto probablemente tenga la grave consecuencia de que tal definición de los servicios excluye todo interés sustancial en materia de exportación de los países en desarrollo (Hindley 1986a, página 4).

Reglamentación

Se reglamentan más los servicios que los productos, y casi nunca se armonizan las disposiciones de los distintos países. Sin embargo, la diferencia más importante entre los productos y los servicios es que en el caso de estos últimos los reglamentos a menudo se aplican al que presta los servicios, aunque tienen la intención de proteger al usuario. En el caso de los productos, los reglamentos se aplican al producto en sí. Por lo tanto, en el comercio de mercancías los abastecedores extranjeros pueden cumplir los reglamentos nacionales respetando las normas de fabricación correspondientes. El hecho de que se apliquen reglamentos distintos a los procesos de producción no se considera en general un motivo válido para restringir el comercio de mercancías, si bien a menudo se oyen quejas en el sentido de que las tradiciones y normas diferentes en materia de salud, seguridad y derechos humanos crean una competencia desleal. En cambio, en el caso de los servicios, no se pueden dejar de lado estas diferencias de reglamentación, ya que a menudo es imposible hacerlo en la práctica.

Esta diferencia entre los servicios y los productos en lo que respecta a la reglamentación implica que, cuando un abastecedor extranjero se establece en un país para proporcionar un servicio podrá observar las normas locales, pero que no ocurrirá lo mismo con la venta de tal servicio desde el extranjero (donde los reglamentos son menos estrictos). Resulta interesante señalar que estas dificultades en materia de reglamentación se plantean en relación con las transacciones a distancia. En el caso de las transacciones de servicios que requieren proximidad física entre el abastecedor y el usuario, las dificultades se plantean cuando es imposible o ineficiente realizar transacciones a distancia.

La falta de armonización de los sistemas reglamentarios ha creado importantes dificultades en lo que respecta a la liberalización del comercio de servicios en la Comunidad Económica Europea (CEE) (Hindley, 1986d). Si bien en la CEE se reconoce el derecho a establecerse, los progresos han sido ínfimos debido a la imposibilidad de vender servicios desde una entidad en el extranjero, donde los regímenes de reglamentación son distintos. En la CEE no se ha permitido la convergencia de esos regímenes mediante una mayor liberalización del comercio de servicios, y no han tenido éxito los esfuerzos encaminados a su armonización para permitir el comercio de tales servicios. Tampoco es probable, por consiguiente, que los países en desarrollo, donde los reglamentos suelen ser más estrictos, manifiesten gran entusiasmo por estas cuestiones.

Infraestructura y control

A estas dificultades se suma el problema de que los países en desarrollo que tienen vacilaciones consideran que algunos sectores de servicios (la banca) son parte de su infraestructura. Estiman que deben controlar esa infraestructura —por razones políticas— del mismo modo que, por ejemplo, los Estados Unidos restringen la participación de extranjeros en su sector de los medios de difusión (servicios). Además, se considera que la información y la corriente de datos entre países son sectores delicados que plantean cuestiones de seguridad nacional para potencias medianas como la India, el Brasil y la Argentina. En estas esferas, es difícil instar a los países en desarrollo que tienen vacilaciones a eliminar por completo esas ideas, especialmente cuando mucha gente influyente en los países desarrollados sostiene opiniones análogas respecto de algunos servicios y muchos productos.

Ventaja comparativa respecto de los servicios

Las modalidades actuales del comercio de servicios indican que en muchos casos los países desarrollados parecen tener la ventaja comparativa en materia de exportación. Si bien la información sobre el comercio de servicios es poco confiable, el minucioso análisis realizado por Sapir (1985) de los datos disponibles destaca claramente algo que podría considerarse muy evidente. La mayoría de los servicios objeto de comercio suelen tener una elevada intensidad de tecnología y de capital, sea humano o físico, hecho que da una ventaja evidente a los países desarrollados.

No obstante, cuando Sapir (1985, página 37) examina la balanza comercial de los servicios, los países de reciente industrialización más adelantados (como Singapur, la República de Corea y Taiwan [Provincia de China]) tienen saldos positivos o negativos reducidos en vez de un déficit considerable, como sucede con muchos países en desarrollo. Lo que es más importante, el Cuadro 26.1, compilado por Sapir, presenta un panorama global y ciertamente aproximado del comercio de servicios entre los países industrializados y los países en desarrollo en 1980 cuyos datos se pueden interpretar de dos maneras. Por una parte, muestran que la proporción que representan las exportaciones de servicios en las exportaciones totales es considerablemente menor para los países en desarrollo que para los países industrializados. Por la otra, las exportaciones de servicios de los países en desarrollo no son en modo alguno insignificantes, y parecen reflejar ingresos procedentes incluso del rubro de "otros servicios privados" (que incluye los servicios profesionales, de diseño, de construcción y otros conexos) y no únicamente los provenientes del turismo y el transporte.

En ciertos estudios detallados se destacan más las posibilidades de exportación de servicios que tienen los países de reciente industrialización dinámicos y con políticas orientadas al exterior. Por ejemplo, ha disminuido el predominio de los Estados Unidos en el mercado mundial de la construcción internacional, y los países desarrollados intermedios y un país de reciente industrialización, como la República de Corea, han absorbido una proporción sustancial de ese mercado en el decenio de 1980 (Cuadro 26.2). En la esfera más compleja de los contratos internacionales de diseño, los datos muestran una vez más que una proporción mayor se ha adjudicado a empresas del Brasil, el Líbano, Venezuela, la República de Corea y Taiwan (Provincia de China).

No cabe duda de que el grupo más amplio de países de reciente industrialización —no sólo las economías de gran exportación como la República de Corea sino también las economías que como la India tradicionalmente se han orientado hacia el mercado interno— tienen recursos de personal y conocimientos que representan posibles ventajas en materia de exportación. Esas ventajas existen no sólo en lo que respecta a los programas de computadoras (que son un producto, no un servicio) y a una gama cada vez mayor de servicios a larga distancia creados por las nuevas tecnologías, sino también en lo que respecta a los servicios que suponen la reubicación transitoria de trabajadores calificados. Los servicios jurídicos y profesionales, con derecho a establecerse, pueden representar una ventaja mutua y no sólo unilateral en materia de exportaciones para los países en desarrollo y los países desarrollados. Los países en desarrollo no deben poner esto en duda simplemente porque la iniciativa de incluir ese tipo de comercio en un pacto sobre los servicios procede casi exclusivamente de las empresas multinacionales de los países desarrollados. ¿Por qué decimos esto? Esos servicios no son homogéneos. Los abogados, médicos, contadores y otros profesionales de los países en desarrollo, sencillamente porque tienen el mismo grado de competencia, pueden prestar sus servicios a un costo más bajo, y ello puede ser decisivo cuando hay competencia por los precios¹.

Las posibilidades de exportación son aún mayores para los países en desarrollo si se resuelve la cuestión de la movilidad de la mano de obra no calificada para la ejecución de proyectos concretos mediante contratos a corto plazo (como en el Oriente Medio) incluyéndola, como corresponde, en el concepto del derecho a establecerse. Esta cuestión ya está en la esfera de lo probable merced a la utilización generalizada de mano de obra no calificada de ese tipo en los decenios de 1970 y 1980, incluso por empresas contratistas internacionales de los Estados Unidos. También ha adquirido legitimidad en los programas de inmigración temporal de trabajadores de Europa Occidental en la época de la posguerra y en la legislación más reciente de los Estados Unidos, promulgada en 1986, que permite que más de 300.000 trabajadores ingresen en el país para realizar trabajos concretos de corto plazo en la agricultura.

Costo de la protección y opciones de política

Es preciso que los países en desarrollo recuerden algo de suma importancia. Muchos de los servicios objeto de comercio son de carácter intermedio. Por ejemplo, los altos costos de los servicios bancarios y de seguros son consecuencia de la protección que se otorga a esos sectores. A su vez, esto inevitablemente afecta también a la capacidad para exportar bienes.

Los efectos de la protección de los servicios intermedios son similares a los que resultan del incremento del costo de los productos intermedios, como el acero⁴. Pero las repercusiones negativas sobre las exportaciones de mercancías son más graves en el caso que estamos tratando porque, al negar a los exportadores del país el acceso a servicios bancarios eficientes, las políticas de protección les niegan no sólo el acceso al crédito de menor costo, sino también, y esto es más importante, el acceso a toda la gama de servicios que los bancos internacionales modernos pueden ofrecer para facilitar el comercio internacional. Por lo tanto, la protección de los servicios intermedios, orientada al logro de objetivos como el control político, tiene costos que no son insignificantes y que los países en desarrollo probablemente no han evaluado como es debido.

Incluso en las esferas de la telemática y la información, políticas como la de protección del equipo de computación producido a nivel local pueden representar una forma innecesariamente costosa y, por lo tanto, subóptima de alcanzar los objetivos establecidos. Si la meta de la política consiste en desarrollar la capacidad tecnológica nacional mediante el aprendizaje práctico (en vez de en desarrollar la industria misma por motivos de defensa o seguridad nacional), el costo de esa política será la difusión del analfabetismo en materia de informática entre la población y la creación de altos costos para los productores, quienes en el proceso de producción tendrán que arreglarse sin contar con un acceso de menor costo a la tecnología moderna de la información.

No se necesita ser un experto en economía para reconocer los costos de esta índole. En la India, estos costos se reflejan en la enorme demora en el uso de computadoras en la industria del turismo y en las dificultades que se

Cuadro 26.1
Comercio entre los países industrializados y los países en desarrollo, 1980
 (en miles de millones de US\$)

	<i>Exportaciones de los países industrializados a los países en desarrollo</i>		<i>Exportaciones de los países en desarrollo a los países industrializados</i>	
	<i>A exportadores de petróleo tradicionales</i>	<i>A otros países</i>	<i>De los exportadores de petróleo tradicionales</i>	<i>De otros países</i>
Comercio de mercancías	97	180	227	158
Combustibles	2	4	218	40
Otros productos primarios	13	31	7	60
Manufacturas	82	145	2	58
Comercio de servicios		72		30
Transporte		35		10
Viajes		14		12
Otros servicios privados		23		8

Fuente: Sapir (1985, Cuadro 2), basado en *International Trade 1982-1983* (Ginebra: Secretaría del GATT, 1983) en lo que respecta al comercio de mercancías; estimaciones del autor en lo que respecta al comercio de servicios.

Cuadro 26.2
Participación de las empresas de construcción internacionales en el mercado (sobre la base de los contratos nuevos adjudicados a los 250 principales contratistas internacionales)
 (en miles de millones de US\$)

	1980	1981	1982	1983	1984
Estados Unidos	48,3 (45%)	48,8 (36%)	44,9 (36%)	29,4 (31%)	30,1 (38%)
Francia	8,1 (7%)	12,1 (9%)	11,4 (9%)	10,0 (11%)	5,4 (7%)
Alemania	8,6 (8%)	9,9 (7%)	9,5 (8%)	5,4 (6%)	4,8 (6%)
Italia	6,2 (6%)	9,3 (7%)	7,8 (6%)	7,2 (8%)	7,8 (8%)
Reino Unido	4,9 (5%)	8,7 (6%)	7,5 (6%)	6,4 (7%)	5,7 (7%)
Otros países europeos	9,2 (8%)	12,6 (6%)	10,3 (8%)	9,1 (9%)	7,2 (9%)
Japón	4,1 (4%)	8,6 (6%)	9,3 (8%)	8,7 (9%)	7,3 (9%)
Corea	9,5 (9%)	13,9 (10%)	13,8 (11%)	10,4 (11%)	6,8 (8%)
Demás países	9,4 (9%)	10,5 (8%)	8,6 (7%)	7,0 (7%)	5,9 (7%)
Total	108,3	134,4	123,1	93,6	81,0

Fuente: Diversos números de *Engineering News Record* y estudios en curso de la Office of Technology Assessment, Washington, D.C.

plantean respecto del suministro de computadoras al poder judicial, las escuelas, etc. Con la política de sustitución de importaciones se aísla del mundo exterior incluso a una población con un alto grado de instrucción y a una economía con importantes recursos humanos calificados. Esa política también obstaculiza la pronta adopción de procesos modernos basados en la tecnología de la información que son esenciales para absorber adelantos económicamente eficientes y conducentes a una alta produc-

tividad en el sector manufacturero.

Lo cierto es que un país como la India (y quizás el Brasil y la Argentina) tiene la posibilidad de utilizar otro instrumento de política para lograr el dominio deseado de la tecnología sin esos costos e incluso con mejores resultados. Debe tenerse presente que la población de cada país cuenta con un importante caudal de conocimientos. Entre los científicos que se desempeñan en campos como la robótica, la informática y la inteligencia artificial en los

Cuadro 26.3
"Beneficios" y "pérdidas" que se considera tendrían los Estados Unidos
frente a los países en desarrollo como resultado de la posible
liberalización del comercio en la Ronda Uruguay

<i>Beneficios para los Estados Unidos</i>	<i>Pérdidas para los Estados Unidos</i>
Servicios	Desmantelamiento del Acuerdo Multifibras y de otras limitaciones voluntarias de las exportaciones y acuerdos de comercialización ordenada de mercancías Mantenimiento del statu quo respecto de las limitaciones voluntarias de las exportaciones y los acuerdos de comercialización ordenada de mercancías
Propiedad intelectual	
Inversiones relacionadas con el comercio	Aplicación más rigurosa de las medidas de salvaguardia y normas más estrictas para impedir el uso indebido de medidas compensatorias y antidumping
Acceso a los mercados de los países en desarrollo	Mejoramiento del ajuste estructural
Agricultura	

Nota: Se incluye la agricultura en la columna de la izquierda porque se considera que la liberalización del comercio de cereales favorecerá las exportaciones de los Estados Unidos, principalmente a expensas de la CEE y del Japón, pero incluso también a expensas de algunos países en desarrollo según el conjunto de medidas que se adopte en última instancia.

laboratorios e institutos superiores de los Estados Unidos, se pueden encontrar muchos matemáticos y científicos indios, incluso en cargos directivos. Estos científicos indios se encuentran en la vanguardia de la tecnología en esos campos. Como los aspectos sociológicos de la migración internacional de los profesionales han evolucionado cada vez más en el sentido de permitir que los inmigrantes conserven vínculos étnicos con sus países de origen, el Gobierno de la India tiene en este caso la clara oportunidad de elaborar una política que le permita utilizar los servicios de estos profesionales radicados en los Estados Unidos cuando lo considere oportuno. Si se adopta la opción proteccionista, disminuirá esta reserva de tecnología (los profesionales de todos modos podrán optar por salir del país) y se perderán conocimientos sobre informática y métodos de producción eficientes. Si se autorizan importaciones baratas a precios mundiales, se pueden evitar estos costos, y si se utiliza otro instrumento de política que permita la libre emigración y la utilización de los conocimientos más adelantados que poseen los emigrados, se obtendrán los mejores conocimientos al costo más bajo.

Para decirlo de otra manera, los dos objetivos de 1) difundir conocimientos sobre informática y fomentar la adopción de procesos de producción eficientes, y 2) incrementar los conocimientos técnicos de los nacionales del país no se pueden alcanzar utilizando la protección como único instrumento de política. Pero sí se pueden alcanzar utilizando dos instrumentos de política: 1) la importación a precios del mercado mundial de computadoras y tecnología conexas, y 2) la apertura en materia de emigración, combinada con el aprovechamiento de los conocimientos de los emigrados.

Es indudable que esta combinación de políticas no se ajusta en modo alguno al molde proteccionista y requiere la adopción simultánea e innovadora de medidas en esferas que, en general, no se consideran esferas conexas de

intervención del gobierno. Pero ofrecen perspectivas mucho mejores para los países que tienen la capacidad y aptitud de utilizar provechosamente esa combinación de políticas en el campo de la informática.

Opciones de negociación de los países en desarrollo

No se puede esperar que los países en desarrollo opten en bloque por un solo enfoque en el caso de los servicios, del mismo modo que tampoco tienen una posición idéntica respecto de la liberalización de la agricultura o de los cambios óptimos en los procedimientos de salvaguardia. Es probable que Singapur y Hong Kong estén de acuerdo con la posición de los países desarrollados en lo que respecta a los servicios. También es probable que el Brasil y la India no lo estén. Estos países, junto con los países en desarrollo que integraron el Grupo de los 48 que participó en los preparativos para la Ronda Uruguay, tendrán que decidir la actitud que van a adoptar ahora que ha llegado el momento de celebrar las negociaciones.

Para definir las opciones que han de considerar, lo más apropiado es determinar las exigencias que han formulado al respecto los países desarrollados, especialmente los Estados Unidos³. Las opciones tendrán que definirse en función de las respuestas que los países en desarrollo quieran dar a esas exigencias o posiciones de negociación, tal como se han presentado hasta ahora. Las deliberaciones tendrán como punto de partida la posición actual de los Estados Unidos, tal como se entiende en general, aunque esta pueda llegar a modificarse en el curso de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Orientación general de la posición de los Estados Unidos

La inclusión de los servicios en la Ronda Uruguay —y, en efecto, de otros sectores y esferas "nuevos" como la propiedad intelectual y las normas que rigen las inversio-

nes relacionadas con el comercio— se considera parte de una negociación de concesiones recíprocas en gran escala. Estas esferas nuevas benefician a los Estados Unidos y, a cambio de ello, los Estados Unidos están dispuestos a considerar la posibilidad de adoptar acuerdos de desmantelamiento y de statu quo en relación con el comercio de mercancías.

Las concesiones recíprocas mencionadas se consideran desde dos puntos de vista: los intereses internacionales y los intereses de los Estados Unidos. El primer punto de vista se defiende subrayando que la asignación eficaz de los recursos a nivel mundial requiere que se incluyan en las negociaciones todas las cuestiones planteadas. Es preciso modificar el GATT, que está anticuado, ampliar su alcance y actualizarlo para que abarque las nuevas realidades. En el caso del segundo punto de vista, se aduce que la ventaja comparativa de los Estados Unidos se encuentra ahora en esferas nuevas. Si los Estados Unidos ceden terreno en cuanto al comercio de mercancías, es justo que pidan a otros que cedan terreno en el caso de los servicios y las cuestiones nuevas. (En el Cuadro 26.3 figura un breve resumen de las "pérdidas" y "beneficios" de los Estados Unidos frente a los países en desarrollo, que está basado en la lógica viciada de las negociaciones sobre los obstáculos al comercio.) Otro argumento que esgrimen los Estados Unidos en favor de estas compensaciones recíprocas en gran escala es que a su Gobierno le resultará muy difícil mantener a raya a los proteccionistas del Congreso a menos que los países en desarrollo adelantados (y el Japón y la CEE) abran sus mercados a las exportaciones y servicios estadounidenses como medida compensatoria⁴. Por lo tanto, esos países se ven enfrentados con lo que podría considerarse una situación bastante difícil: a su juicio, se les piden concesiones para que sus exportaciones sigan teniendo acceso a los mercados (y no para que éstas puedan ampliarse).

Pero esto, a su vez, refleja un cambio sustancial en la posición de los Estados Unidos en las negociaciones comerciales, pues ha pasado de la reciprocidad al estilo del GATT a la reciprocidad "plena". En medida creciente los Estados Unidos se interesan en las ventajas netas que pueden obtener de todo el sistema comercial más bien que en las que pueden derivar de la modificación de los obstáculos al comercio.

Puede considerarse que la insistencia de los Estados Unidos en la reciprocidad plena constituye un retorno inevitable a la concepción simétrica original del orden comercial mundial. Por lo tanto, no se trata de una posición a la que los países en desarrollo puedan oponerse con probabilidades de éxito, aunque la consideren injusta desde la perspectiva de la reciprocidad al estilo del GATT. Tampoco es probable que pueda hacerlo el Japón que, según se afirma con razón o sin ella, no ofrece un acceso totalmente simétrico a su mercado. En consecuencia, los países en desarrollo deben partir de la premisa desfavorable de que no se puede esperar que los Estados Unidos, en especial su Congreso, sigan permitiendo el acceso tradicional a sus mercados si los países en desarrollo no ofrecen una reciprocidad significativa, aun cuando el país gre eliminar los déficit de su balanza comercial.

Por qué los países en desarrollo deben participar en las negociaciones

Para los países en desarrollo que tienen una actitud vacilante, la posición de los Estados Unidos plantea una dificultad importante, incluso si están dispuestos a aceptar la plena reciprocidad y renunciar a la idea de que lo que se les ofrece no es en realidad favorable. Esta dificultad se debe al hecho de que no está nada claro lo que los Estados Unidos, y también la CEE, pueden ofrecer en materia de desmantelamiento y statu quo en lo que respecta al comercio de mercancías, aun si los países en desarrollo ofrecen concesiones en relación con los servicios. Desde luego, incluso la liberalización unilateral del comercio de servicios intermedios ha de redundar en grandes beneficios para los países en desarrollo. Pero no es realista esperar que estos países sean menos mercantilistas que aquellos que predicán el libre comercio y luego practican a su vez el mercantilismo. Esto es lamentable, pero es la realidad.

No obstante, los países en desarrollo que tienen vacilaciones deben participar activamente en las negociaciones sobre los servicios, en vez de rechazarlas aduciendo que son injustas desde el punto de vista de la reciprocidad al estilo del GATT; después deben tratar de obtener las concesiones correspondientes (en materia de posibilidades de exportación) en el sector de los servicios. ¿Por qué deben hacer esto? *Motivo 1:* Es arriesgado dejar que los países desarrollados definan por sí solos el pacto sobre los servicios. Es casi seguro que entonces sólo tendrían en cuenta sus intereses de exportación más estrechos, en vez de reflejar en forma más justa y adecuada los principios generales, que también son beneficiosos para los intereses de los países en desarrollo⁵.

Es indudable que existen posibilidades de reciprocidad en el sector de los servicios para los países de reciente industrialización que tienen abundante personal calificado, especialmente si al formular un acuerdo sobre los servicios no se dejan a un lado los que tienen un uso muy intensivo de mano de obra, en especial de mano de obra calificada, que requieren una reasignación transitoria de personal⁶.

Motivo 2: En vista de las dificultades con que se tropieza para alcanzar progresos rápidos hacia la liberalización de los servicios, es poco probable que en la Ronda Uruguay se logre algo más concreto que un código o un acuerdo sobre principios. Es improbable que en la ronda misma se logre concretar la liberalización en virtud de tal código. Esta perspectiva confirma que es acertado que los países en desarrollo adopten la estrategia de participar en las negociaciones sobre los servicios, pues así ayudarían a satisfacer el deseo de someterlos a una disciplina comercial y evitarían presiones proteccionistas sobre el comercio de mercancías; al mismo tiempo, tendrían la oportunidad de asegurar que se incorporen sus intereses y sus perspectivas en materia de exportación en el código sobre los servicios.

Motivo 3: Otro motivo, que atañe a los países en desarrollo más grandes, es que pueden esperar que los Estados Unidos continúen utilizando enfoques bilaterales para abrir determinados sectores de servicios en determi-

nados países, incluso mientras esté en marcha el proceso de adopción de normas. (Así lo han hecho con Israel en el contexto del Artículo XXIV y con la República de Corea en la esfera de los seguros, recurriendo a la Sección 301.) Es probable que esto sea inevitable, dadas las enormes presiones del Congreso y de los grupos de intereses especiales para obtener resultados rápidos.

Hasta cierto punto, cabe prever que el Representante Comercial de los Estados Unidos procurará que se utilicen esos enfoques bilaterales para "sentar precedentes útiles" para el código multilateral. Al mismo tiempo, hay cierto peligro de que los grupos de presión sectoriales traten de obtener resultados "cuantitativos" más bien que "normativos". Esta tendencia a tratar de obtener resultados cualitativos favorables a los sectores de exportación de los Estados Unidos, en vez de tratar de obtener una liberalización basada en la adopción de normas en el ámbito internacional, es un peligro que no ha sido fácil evitar. Resultó evidente en el caso de los contingentes de exportación de carne vacuna al Japón: según se dijo, los Estados Unidos querían un contingente más grande y no una auténtica liberalización por parte del Japón, ya que en ese caso Australia habría tenido una ventaja respecto tanto de los Estados Unidos como del Japón. Esta tendencia fue más evidente aún en el caso de los semiconductores. Se ha insistido en la necesidad de que las empresas norteamericanas cuenten con una proporción segura del mercado del Japón y ése fue el punto de referencia para evaluar el "desempeño" de ese país cuando el Presidente Reagan impuso aranceles punitivos a determinados productos japoneses en abril de 1987. Esta es una innovación tan interesante en materia de política comercial que en un trabajo reciente la bauticé con el nombre de aumento voluntario de las importaciones (Bhagwati, 1987).

Es poco lo que los países en desarrollo podrán hacer a este respecto porque, como en el caso de Corea, los más fuertes se imponen a los más débiles. Este es el argumento más antiguo que se puede aducir para recurrir al multilateralismo, que se considera como la única protección para los más débiles. A medida que se multipliquen los enfoques bilaterales —en algunos casos, para colmo, con metas cuantitativas— será cada vez más evidente la conveniencia de que los países en desarrollo participen en la formulación de un pacto multilateral. Un código de ese tipo daría cierta protección a los países con los cuales es probable que los Estados Unidos traten de establecer acuerdos bilaterales encaminados a la apertura de los sectores de servicios.

Motivo 4: Otra razón de peso para que los países en desarrollo participen en la redacción de las normas multilaterales es que las normas redactadas entre iguales tenderán a restar importancia a los problemas que se plantean para los no iguales respecto de la liberalización de los servicios. Habría que estar totalmente trastornado para suponer que empresas como Citibank y American Express absorberían los intereses de los cinco grandes de la banca del Reino Unido si hubiera una liberalización total. Pero esos temores son corrientes en Nueva Delhi y Dar es Salaam. En el contexto de tales temores, cobran mayor importancia las cuestiones relativas al control político.

Por lo tanto, cualquier acuerdo sobre los servicios tendrá que incluir, por lo menos para los países en desarrollo, algunas salvaguardias de orden cuantitativo, del mismo modo que hay salvaguardias para los productos en el Artículo XIX. Esas salvaguardias tendrían que ser mucho más generosas para los países en desarrollo, y su eliminación tendría que ser gradual y negociada, quizás más lenta que para los productos. Pero los países en desarrollo tendrán que luchar para obtener salvaguardias explícitas respecto de los servicios, y para poder hacerlo, tendrán que participar activamente en la formulación de las normas del caso.

Todo apunta, pues, hacia un consejo muy sencillo para los países en desarrollo que tienen una actitud vacilante: que participen en las negociaciones sobre el código y expresen sus intereses e inquietudes.

Notas

1. En Sampson y Snape (1986) se propone una clasificación detallada para ayudar a los negociadores comerciales. Sin embargo, desde el punto de vista analítico adoptado en este trabajo, se hace una distinción crítica entre los servicios a larga distancia y los que requieren una reubicación transitoria, y en el caso de estos últimos, el problema importante se plantea cuando los abastecedores deben acercarse a los usuarios.

2. Véase el penetrante análisis que hace Hindley (1986d) de esta cuestión en relación con el documento de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "The Element of a Conceptual Framework for Trade in Services", París.

3. Desde luego, es fundamental determinar si se les permitirá la competencia de precios. Es evidente, sin embargo, que los intentos de las asociaciones de profesionales de reglamentar los precios mínimos constituirían entonces una restricción del comercio.

4. En los regímenes satisfactorios orientados al exterior se ha logrado que los productores nacionales dispongan de los bienes intermedios comerciados en el mercado internacional a precios mundiales. Es evidente que habría que aplicar la misma lógica al comercio internacional de servicios intermedios.

5. Si bien a continuación se examina el caso de los Estados Unidos, es evidente que en estos momentos, contrariamente a lo que sucedió en la reunión ministerial del GATT de 1982, la CEE también está preocupada por la competencia en materia de la exportación de servicios y, por lo tanto, su posición es más cercana a la de los Estados Unidos. Véanse, por ejemplo, las declaraciones formuladas recientemente por Willy de Clercq (1986) a este respecto. El Cuadro 24.3, en el que figuran los beneficios y pérdidas de los Estados Unidos, podría modificarse fácilmente para representar los correspondientes a la CEE, pasando la agricultura a la columna derecha. El Japón, que tiene enormes excedentes, también considera que hay una ventaja comparativa evidente en los servicios financieros.

6. El Gobierno de los Estados Unidos ha alentado a estos grupos de intereses que promueven las exportaciones con objeto de contrarrestar en el plano político a los grupos proteccionistas que tienen un efecto negativo para el comercio.

7. Por ejemplo, el hecho de que los países en desarrollo no participaran en las negociaciones de la Ronda de Tokio sobre el código de subvenciones hasta una etapa muy avanzada quizás haya perjudicado sus intereses (como lo ponen de manifiesto las restricciones generales en lo que respecta a las subvenciones a la exportación) y haya llevado a la mayoría de los países de ese grupo a negarse a firmarlo.

8. Sería conveniente que los países en desarrollo que han manifestado escepticismo leyeran el análisis detallado de Geza Feketekuty (1986) y la documentación que ha presentado sobre las prácticas de los Estados Unidos en materia de visados para el ingreso temporal al país con fines comerciales. Es evidente que hay más margen para las

negociaciones activas de carácter diplomático y de otra índole de lo que generalmente se cree.

Referencias

- Bhagwati, Jagdish N. 1984. "Splintering and Disembodiment of Services and Developing Nations." *The World Economy* 7(junio):133-43.
- . 1986. "International Trade in Services and its Relevance for Economic Development." Xth Annual Lecture of the Geneva Association. En *The Emerging Service Economy*. Services World Economy Series 1. Oxford: Pergamon Press.
- . 1987. "VERs, Quid Pro Quo DFI and VIEs: Political-Economy-Theoretic Analyses". *International Economic Journal* 1,1(primavera): 1-14.
- De Clercq, Willy. 1986. "The European Community and GATT Negotiations on Trade in Services." Discurso pronunciado ante el Lugano Economic and Financial Symposium, Lugano, Suiza. 27 de mayo.
- Feketekuty, Geza. 1986. "Trade in Professional Services: An Overview." *The Legal Forum* (University of Chicago Law School) 1,1(marzo).
- Hill, T.P. 1977. "On Goods and Services." *Review of Income and Wealth* 23,4(diciembre):315-38.
- Hindley, Brian. 1986a. "A Comment on Jagdish Bhagwati's Geneva Association Lecture." En *The Emerging Service Economy*. Services World Economy Series 1. Oxford: Pergamon Press.
- . 1986b. "Liberalization of Service Transactions." Washington, D.C.: Banco Mundial. Multicopiado.
- . 1986c. "Trade in Services within the European Community." Trabajo presentado ante la Conference on Free Trade in the World Economy—Towards an Opening of Markets. Kiel, Alemania, 23-26 de junio.
- . 1986d. "La introducción de los servicios en el GATT." Trabajo preparado para el Ministerio de Economía y Hacienda de España y para el Seminario sobre la Posición de la Comunidad Europea en la Nueva Ronda del GATT. Collado-Villalba, España, 2-4 de octubre.
- Sampson, G., y R. Snape. 1985. "Identifying the Issues in Trade in Services." *The World Economy* 8(junio): 171-81.
- Sapir, André. 1985. "North-South Issues in Trade in Services." *The World Economy* 8,1(marzo): 27-41.
- Secretaría del GATT. 1985. *Políticas comerciales para un futuro mejor*. Ginebra.

Las inversiones relacionadas con el comercio

Stephen Guisinger

Las políticas de inversión han evolucionado principalmente en dos sentidos en el período de la posguerra. En primer lugar, hubo una transición del *laissez-faire* a las políticas activistas destinadas a influir en el nivel y la composición de las inversiones internas. Esa transición se produjo debido a que los gobiernos asumieron una mayor responsabilidad respecto de mantener el pleno empleo y estimular el crecimiento económico. En segundo lugar, la evolución consistió en la adopción de reglamentos e incentivos en relación con la inversión extranjera directa. Si bien se empezaron a crear empresas multinacionales a fines del siglo XIX, el gran aumento de la inversión extranjera directa no tuvo lugar hasta principios del decenio de 1960, cuando los inversionistas de los Estados Unidos comenzaron a actuar en el mercado europeo para aprovechar las oportunidades derivadas de la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE).

En casi todos los países, la evolución en esos dos sentidos ha dado origen a leyes, impuestos y reglamentos destinados a la vez a controlar y a alentar la inversión extranjera. Algunas políticas —por ejemplo las de la CEE y, en especial, las de sus miembros más pequeños— son bastante liberales, ya que comprenden más incentivos que controles. En otros países, particularmente en los países en desarrollo grandes como el Brasil, México e Indonesia, las políticas son menos liberales. Los gobiernos de estos países han optado principalmente por la adopción de reglamentos y han tomado diversas medidas para encauzar el capital extranjero a sectores concretos, excluir la inversión extranjera de otros sectores y, en general, ejercer control sobre la actividad inversionista.

Algunos países exportadores de capital, en especial los Estados Unidos, sostienen que determinados aspectos de las políticas de inversión deberían someterse a la disciplina del GATT. Alegan que las restricciones de la corriente de capital a un país receptor impiden el acceso al mercado de ese país en igual medida que los aranceles proteccionistas. Además, aducen que los requisitos en materia de contenido nacional y actividad exportadora son básicamente impuestos y subvenciones no arancelarias al comercio, que deberían estar sujetos al examen del GATT. Pero ciertos países en desarrollo como la India y el Brasil sostienen que las políticas de inversión son necesarias para asegurar que el desarrollo económico se ajuste a los

objetivos nacionales. Los países en desarrollo también creen que es preciso imponer restricciones a la inversión con objeto de corregir las deficiencias de los mercados internos e internacionales. Algunos de ellos consideran que, al no haber una carta internacional que rija el comportamiento de las empresas multinacionales, los requisitos en materia de desempeño constituyen un arma esencial para defenderse contra las prácticas a su juicio monopolísticas de esas empresas.

Políticas de inversión: algunas definiciones

Las políticas nacionales que rigen las inversiones extranjeras y nacionales se expresan a través de una amplia gama de incentivos y desincentivos. Debido a esa diversidad, es difícil caracterizar con un solo indicador las políticas de inversión de un país o su influencia en las decisiones en materia de inversión. La diversidad de los instrumentos de política resulta evidente si se observan las políticas de inversión enumeradas en la parte superior del Cuadro 27.1, que también indica el efecto que tiene cada instrumento en la rentabilidad de una inversión. Por ejemplo, el impuesto sobre las utilidades, que es un desincentivo, reduce las ganancias, y la depreciación acelerada, que es un incentivo, las incrementa porque reduce la base imponible de la empresa.

La definición amplia de las políticas de inversión a menudo abarca los incentivos o desincentivos que el gobierno aplica en el momento de la inversión, sea que las políticas afecten al precio de la mano de obra, al capital o a los productos básicos utilizados en la producción. Por ejemplo, muchos gobiernos incluyen las subvenciones para fines de capacitación y la reducción de los aranceles sobre las materias primas en el conjunto de incentivos que se ofrecen a los nuevos inversionistas. En el Cuadro 27.1 se muestran los instrumentos de política incluidos en esta definición más amplia.

Medición de los incentivos a la inversión

Ningún país utiliza todos los incentivos y desincentivos enumerados en el Cuadro 27.1. Además, ningún gobierno aplica el mismo conjunto de instrumentos de política a todas las inversiones que se efectúan en el país. La influen-

Cuadro 27.1
Clasificación de las políticas de inversión

<i>Medidas que afectan a:</i>	<i>Medidas que afectan al costo de las inversiones</i>	<i>Efectos sobre las utilidades</i>
Costo de los activos fijos		
Donaciones en efectivo		+
Créditos impositivos		+
Arrendamiento subvencionado		+
Exenciones arancelarias para maquinaria importada		+
Exención de los impuestos a las ventas para la maquinaria nacional		+
Edificios subvencionados		+
Terrenos subvencionados		+
Exención de los impuestos territoriales		+
Depósitos previos a la importación		-
* Requisitos sobre contenido nacional en el caso de la maquinaria		-
Limitaciones del empleo de equipo de uso		-
Aranceles o contingentes		-
Costo de la deuda		
Préstamos subvencionados		+
Garantías de préstamos		+
Eliminación del riesgo cambiario de los préstamos extranjeros		+
Concesión de acceso prioritario al crédito		+
Costo del capital		
Compras subvencionadas de acciones por el gobierno		+
Exención de los impuestos de registro		+
Exención de los impuestos sobre los dividendos		+
Garantías de no expropiación		+
Programas de capitalización de la deuda		+
Limitación del coeficiente de endeudamiento		-
Controles o impuestos a las remesas de dividendos		-
Obligaciones tributarias de las empresas		
Impuesto a las empresas		-
Treguas y reducciones tributarias		+
Depreciación acelerada		+
Ajustes por inflación de la tasación tributaria		+
Acuerdos sobre descuento del impuesto potencial		+
Disposiciones amplias sobre traspaso de pérdidas		+

cia de las políticas de un país en la decisión de invertir, exportar o importar sólo puede juzgarse en relación con el incentivo neto —el valor de los incentivos menos el valor de los desincentivos— que se aplica a esa inversión concreta. Por ejemplo, para determinar la influencia de un instrumento en la decisión de un inversionista, es preciso conocer la contribución de ese instrumento al incentivo neto a la inversión y también el valor de dicho incentivo neto. Pero no hay ningún criterio general aceptado para medir el incentivo neto a la inversión que sea semejante, por ejemplo, a la tasa de protección efectiva que se utiliza ahora corrientemente para medir la magnitud de los obstáculos arancelarios.

Hay un instrumento especial conocido como un requisito de desempeño que complica el problema de la medición. Los requisitos de desempeño, que se identifican con un asterisco en el Cuadro 27.1, establecen ciertos niveles mínimos de actividad que debe alcanzar la empresa inversionista. Por ejemplo, establecen un nivel mínimo de exportaciones o de contenido nacional, o un determinado porcentaje de nacionales del país receptor que debe contratar la empresa. Estos requisitos incluyen metas y con-

diciones operacionales en lo que respecta a las características o la propiedad de la inversión, como la participación mayoritaria de nacionales del país receptor en el capital social. Los requisitos que estipulan metas mínimas en cuanto a exportaciones o contenido nacional a menudo se denominan requisitos de desempeño relacionados con el comercio. Algunos países imponen requisitos de desempeño como condición para autorizar una inversión. Pero es más corriente que esos requisitos se utilicen como condición para obtener un trato más favorable, en general en forma de incentivos adicionales.

Los requisitos de desempeño imponen límites cuantitativos a las decisiones en materia de gestión, en vez de obrar en forma indirecta a través del sistema de precios, y siempre van acompañados de incentivos. Por lo tanto, a menudo es difícil determinar su contribución específica al incentivo neto a la inversión. Esto se debe especialmente a que los requisitos de desempeño no actúan sobre una base constante, ya que sólo representan un costo para la empresa cuando no se alcanzan determinadas metas. Además, no se conoce claramente el efecto de desincentivación de estos requisitos en las decisiones de las empre-

Cuadro 27.1

<i>Medidas que afectan a:</i>	<i>Otras medidas que afectan a</i>	<i>Efectos sobre las utilidades</i>
Ingresos		
Aranceles		+
Subvenciones a la exportación		+
Contingentes		+
* Cupos mínimos de exportación		-
Preferencias a las adquisiciones del sector público		+
Concesión de licencias exclusivas		+
Costo de los insumos		
Aranceles		-
Subvenciones a la exportación		-
Contingentes		-
* Requisitos sobre contenido nacional		-
Insumos subvencionados		+
Mano de obra		
Subvenciones salariales		+
Subvenciones para fines de capacitación		+
* Requisitos en materia de uso de mano de obra nacional		-
Otras medidas		
* Limitación de la participación extranjera en el capital social		-
* Requisitos de comercio compensatorio		-
* Requisitos sobre el equilibrio entre salidas y entradas de divisas		-

Nota: Los asteriscos indican requisitos de desempeño.

sas, porque es poco lo que se sabe sobre la medida en que los gobiernos aseguran su cumplimiento. Para algunos gobiernos, los requisitos de desempeño son poco más que ciertas metas convenientes que los inversionistas deben tratar de alcanzar y sólo imponen sanciones leves a la falta de cumplimiento. Otros gobiernos tienen acuerdos contractuales con las empresas extranjeras que incluyen disposiciones en virtud de las cuales éstas tienen la obligación de devolver el valor de los incentivos recibidos si no se cumplen los requisitos de desempeño.

Administración de las políticas de inversión en la práctica

Una de las principales diferencias entre los incentivos a la inversión y otros incentivos es que la concesión de los primeros es a menudo discrecional. Contrariamente a lo que sucede con los aranceles —que protegen en forma automática y uniforme a todas las empresas en una misma industria— ciertos incentivos a la inversión y requisitos de desempeño se negocian separadamente con cada empresa. Por ello, puede aplicarse a las empresas de una misma industria una combinación muy diferente de incentivos a la inversión y requisitos de desempeño. Los procedimientos administrativos para la concesión y negociación de incentivos varían mucho según los países, pero es frecuente que los gobiernos deleguen esa función en un organismo de selección de inversiones. Dicho organismo puede estar bajo la jurisdicción de una dependencia del gobierno, por ejemplo, el ministerio de finanzas o de industria. También puede crearse una junta de inversiones para ese fin y, en ese caso, suele estar integrada por representantes

de todos los ministerios interesados, como los de finanzas, industria y comercio. La discreción administrativa que tienen los organismos de selección puede llevar a diversos resultados que no son posibles con otras formas de protección. En primer lugar, se puede discriminar entre los inversionistas. Por ejemplo, los inversionistas extranjeros pueden recibir un trato más o menos favorable que los inversionistas locales. En segundo lugar, se pueden imponer requisitos de desempeño implícitos. En vez de exigir explícitamente que las empresas alcancen determinadas metas, los gobiernos sencillamente pueden negarse a conceder incentivos a inversiones que a su juicio no tengan probabilidades de lograr las metas deseadas, y ofrecer incentivos generosos a las empresas que acepten “voluntariamente” cumplir esas metas.

Estos aspectos de las políticas de inversión se pueden ilustrar con diversos ejemplos. En la actualidad, Irlanda ofrece a los inversionistas donaciones en efectivo que pueden representar hasta un 60% de los activos fijos admisibles correspondientes a proyectos en las áreas menos desarrolladas del país (en otras, hasta un 45%). Para que los proyectos tengan derecho a recibir esas donaciones, tienen que generar exportaciones, reemplazar importaciones o utilizar tecnología avanzada. Un objetivo tradicional de la política de incentivos de Irlanda ha sido la creación de empleos. Pero en los últimos tiempos la prioridad del Gobierno ha pasado de la creación de empleos a la creación de valor agregado. El monto de la donación puede variar según la medida en que los proyectos satisfagan los criterios pertinentes. Las empresas manufactureras disfrutaban de una tasa reducida de impuestos a las utilidades (10% en vez del 50%). El monto de las

donaciones recibidas no rebaja el valor en libros de las instalaciones y maquinaria, de modo que las empresas pueden depreciar el costo original de esos activos a un ritmo acelerado. Además de estos beneficios, las empresas reciben donaciones generosas para la capacitación de los trabajadores y pueden arrendar activos en condiciones subvencionadas. Por lo tanto, si bien Irlanda no fija requisitos de desempeño explícitos, las inversiones que cumplen los objetivos en materia de exportación y contenido nacional reciben un trato más favorable mediante la concesión de donaciones discrecionales.

En China y México se utilizan en forma más explícita los requisitos de desempeño. En 1986, China anunció nuevas medidas para alentar las inversiones extranjeras. Cualquier empresa que produzca principalmente para el mercado de exportación y que genere un superávit neto de divisas por concepto de sus operaciones recibe la designación de "empresa de exportación" y tiene derecho a incentivos especiales, que comprenden exenciones impositivas, reducciones del impuesto territorial, cargos menores por las prestaciones sociales de los trabajadores y prioridad para obtener insumos y préstamos locales. Incluso una vez que han caducado las exenciones impositivas, las empresas de exportación están autorizadas a pagar sólo la mitad de la tasa normal del impuesto sobre las utilidades mientras sigan exportando el 70% de su producción.

Desde 1962 México ha emitido una serie de decretos en relación con la industria del automóvil. En el primero de esos decretos, se estipuló un 60% de contenido nacional y se establecieron cupos de producción para las empresas de esa industria. En virtud de un decreto de 1977, se incrementó gradualmente el requisito relativo al contenido nacional y se exigió que los fabricantes equiparasen sus gastos en divisas con ingresos, lo cual de hecho establece un requisito de exportación flotante, que varía según la intensidad del uso de importaciones en la producción. Al mismo tiempo, el Gobierno ofreció a las empresas que cumplieran esos requisitos beneficios considerables en forma de incentivos fiscales, garantías contra la competencia, aumento de los precios máximos y financiación pública de nuevas inversiones. Para 1982, ninguna de las empresas que participaron en una encuesta había cumplido los requisitos, una había pagado una cuantiosa multa por incumplimiento y todas habían modificado sus planes de inversión y producción con objeto de satisfacer los requisitos del Gobierno (Guisinger 1985, Capítulo 3)

Similitud de los incentivos a la inversión y los aranceles

Lo resulta difícil ver que los incentivos a la inversión y los aranceles tienen efectos similares sobre la decisión de invertir. Tanto los aranceles como los incentivos netos a la inversión entrañan el equivalente de donaciones en efectivo, es decir, sumas de dinero que se pagan durante el primer año de operación y que el inversionista considera equivalentes al valor de la protección arancelaria o de los incentivos a la inversión que ha recibido. Cuando las dos donaciones son iguales, la tasa de rendimiento del inversionista será la misma, independientemente del tipo de medidas de incentivación que aplique el gobierno. La

principal diferencia es que los incentivos reducen los costos de inversión, mientras que los aranceles incrementan los ingresos. En ese sentido, los incentivos a la inversión son, en cierta medida, sustitutos de la protección arancelaria. Pero sólo la sustituyen imperfectamente porque es posible que algunos incentivos, como las treguas tributarias, no tengan ningún valor para la empresa si no existen medidas de protección arancelaria.

Debido a este carácter sustitutivo, se puede decir que los incentivos a la inversión y los requisitos de desempeño distorsionan el comercio. Al igual que los aranceles, los incentivos a la inversión modifican las modalidades de inversión respecto de las que existen en un sistema de libre comercio. Y los requisitos de desempeño intensifican la distorsión del comercio que producen los incentivos a la inversión. Funcionan como turbinas alimentadoras que concentran y reorientan los beneficios derivados de los incentivos a la inversión con objeto de alcanzar determinados objetivos muy concretos, además del incremento de la tasa de rendimiento de una inversión. Como los requisitos de desempeño son desincentivos para la empresa, en general no se pueden imponer sin concederle simultáneamente incentivos a la inversión o protección arancelaria. Por lo tanto, es evidente que las políticas de inversión pueden distorsionar las modalidades internacionales del comercio. La distorsión real sólo puede determinarse mediante investigaciones empíricas que examinen la incidencia y eficacia de las políticas de inversión. Hasta ahora, sólo se dispone de datos fragmentarios sobre esas cuestiones.

Incidencia de los incentivos y los requisitos de desempeño

Las escasas investigaciones realizadas sugieren que casi todos los países emplean por lo menos un instrumento para incentivar las inversiones, mientras que un número menor impone requisitos en materia de exportaciones o contenido nacional. En un estudio realizado por el Gobierno de los Estados Unidos, se determinó que de los 76 países estudiados, 52 tenían por lo menos un requisito de desempeño relacionado con el comercio. Pero más allá del número de instrumentos de incentivación que se utiliza, lo que determina su efecto en las modalidades del comercio y las inversiones son sus características. Hay muy pocos datos fidedignos a este respecto, por ejemplo, sobre el incentivo neto medio ofrecido por los países, la variación del incentivo neto entre las diversas industrias en un mismo país o la evolución de los incentivos netos con el transcurso del tiempo.

Dos encuestas realizadas por el Gobierno de los Estados Unidos aportan información sobre la incidencia de los requisitos de desempeño. En el informe de 1986 sobre los obstáculos al comercio exterior (Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, 1986) se determinó que de un grupo de 40 países, 12 aplicaban requisitos en materia de exportaciones o contenido nacional que, según se consideraba, tenían un efecto significativo en el comercio de los Estados Unidos. De acuerdo con la *1977 Benchmark Survey* (Departamento de Comercio, 1981), en un grupo de más de 20.000 filiales extranjeras de empresas norteamericanas, un 14% se hallaba sujeto a algún tipo de

requisito de desempeño. En el caso de cerca de la mitad de estas empresas, había requisitos en materia de exportaciones o contenido nacional. La incidencia de los requisitos de desempeño era mucho más frecuente entre las filiales de los países en desarrollo que entre las de los países desarrollados. Debido a los métodos utilizados en la encuesta, es muy probable que esos cálculos subestimen la incidencia de esos requisitos (Safarian, 1983).

En otra encuesta, realizada en 1982, se determinó que en un grupo de 74 proyectos de inversión nuevos o planeados, 38 tenían requisitos explícitos o implícitos en materia de contenido nacional o exportaciones (Guisinger, 1985). En el mismo estudio se llegaba a la conclusión de que era mucho más probable que hubiera requisitos de desempeño relacionados con el comercio en los países en desarrollo más grandes. Además, el estudio confirmó la opinión de que los gobiernos proporcionan incentivos a la inversión o protección arancelaria para compensar los efectos de desincentivación de los requisitos de desempeño.

Eficacia de los incentivos y los requisitos de desempeño

¿Influyen realmente los incentivos y los requisitos de desempeño en las inversiones y las operaciones de las empresas? La eficacia es un tema mucho más difícil de abordar que la incidencia porque el investigador tiene que poder determinar si ha habido cambios en el comportamiento entre dos situaciones: la primera es la ausencia de políticas de inversión como las que se han descrito antes, y la segunda es la presencia de tales políticas. Por diversas razones, hasta ahora ha sido imposible determinar claramente el comportamiento en materia de inversión en uno u otro caso. Una de las principales razones es la dificultad de determinar los efectos netos de una docena o más de instrumentos de política que afectan a la inversión típica. El investigador empírico debe utilizar un proceso indirecto para hacer deducciones sobre la eficacia de esas medidas.

Uno de los métodos consiste en medir, de la mejor manera posible, el incentivo neto a la inversión y comparar su magnitud con la de otros instrumentos de política que se sabe influyen en las inversiones. En un estudio de las políticas de incentivación utilizadas en Irlanda (Bond y Guisinger, 1985), se analizó la protección total dada al sector manufacturero sumando los beneficios derivados de los incentivos y de la protección arancelaria. Se comprobó que los incentivos a la inversión representaban hasta un 40% de la protección total en algunas industrias. Sería difícil sostener que, en el caso de esas industrias, los aranceles tenían un efecto en las decisiones sobre inversión y que los incentivos no lo tenían. En el estudio también se comprobó que la utilización de incentivos había aumentado considerablemente a lo largo de los años, y los autores atribuyeron ese hecho al ingreso de Irlanda en la CEE en 1973. Como Irlanda tuvo que reducir sus aranceles en muchas industrias para ajustarse al arancel común de la CEE, se utilizaron incentivos a la inversión, en vez de aranceles, a fin de que el país siguiera siendo un mercado atractivo para los posibles inversionistas. El estudio de la actitud de los inversionistas es otra

manera de determinar la eficacia. En diversas encuestas de inversionistas extranjeros se ha llegado a la conclusión de que los incentivos a la inversión no son eficaces (Frank, 1980). Pero esos estudios ponen de manifiesto una de las paradojas de los incentivos cuando los países compiten para obtener inversiones extranjeras. Si todos los países aumentaran los incentivos en la misma proporción, y si los demás elementos permanecieran iguales, la distribución de las inversiones extranjeras en los distintos países no se vería afectada. Pero es probable que aumentara el volumen total de las inversiones extranjeras en todos los países. Y los incentivos mayores sólo beneficiarían a las empresas que los recibieran. Si un país mantuviera sus incentivos al nivel existente, descubriría muy pronto que las inversiones extranjeras se orientaban a los países que habían aumentado sus incentivos.

Este problema se conoce con el nombre de dilema del prisionero. A los países les resultaría más conveniente llegar a un acuerdo de no ofrecer incentivos destinados a incrementar la proporción de inversiones extranjeras que cada uno recibirá. Pero como no hay un acuerdo de ese tipo —o es difícil hacerlo cumplir— es probable que continúen concediendo incentivos a la inversión que son ineficaces. Cuando todos los países ofrecen aproximadamente el mismo nivel de incentivos, resulta fácil comprender por qué los inversionistas no consideran que esos incentivos son un factor importante en la selección de los lugares donde harán inversiones.

En otra encuesta a la que respondieron más de 100 empresas multinacionales de América del Norte y Europa (Conference Board, 1983), se llegó a la conclusión de que para cerca de la mitad de las empresas los requisitos de desempeño funcionaban como desincentivos, ya que las obligaban a comprar insumos más caros en el mercado local o a exportar a precios desventajosos. Pero, en la práctica, menos del 5% de esas empresas modificó una decisión en materia de inversión debido a los requisitos de desempeño relacionados con el comercio.

Otro método para hacer deducciones sobre los efectos de los incentivos y los requisitos de desempeño consiste en recurrir a los expertos que están familiarizados con los costos y las condiciones del mercado en el campo de su especialidad y que están en condiciones de evaluar los efectos que tienen en una industria los cambios en los incentivos a la inversión y los requisitos de desempeño. En un estudio en el cual se utilizó ese método (Guisinger, 1985), se llegó a la conclusión de que de las 74 inversiones estudiadas, cuatro se habrían realizado en otro país (o no se habrían efectuado) si el país receptor no hubiera aplicado requisitos de desempeño.

De estos estudios, se pueden sacar dos conclusiones. En primer lugar, los incentivos a la inversión y los requisitos de desempeño están muy generalizados, adoptan muchas formas distintas y se aplican en muchas industrias y muchos países. En segundo lugar, en determinados casos, los incentivos a la inversión o los requisitos de desempeño (o ambos) han tenido una repercusión significativa en las decisiones de las empresas en materia de inversión. Es evidente que las políticas de inversión distorsionan las modalidades del comercio y la inversión. Pero aún no se sabe hasta qué punto.

Posiciones de negociación

Países desarrollados

Los países desarrollados han concertado acuerdos para liberalizar las corrientes de capital entre sí. Y la actual propuesta de incluir cuestiones relativas a inversiones en el programa de trabajo del GATT puede considerarse un corolario de ese esfuerzo. El primer acuerdo de ese tipo fue el código de liberalización de las corrientes de capital firmado por los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1961. En los decenios de 1940 y 1950, la liberalización entre los miembros de la OCDE fue más rápida en materia de comercio que de corrientes de capital. El código tenía por objeto eliminar los obstáculos restantes, muchos de los cuales se habían establecido durante la segunda guerra mundial o inmediatamente después. La declaración sobre inversiones internacionales y empresas multinacionales de 1976 (y las decisiones conexas del Consejo de la OCDE) fue algo más allá de la eliminación de los obstáculos. Un elemento central de esa declaración y de las decisiones posteriores fue el compromiso asumido por los signatarios de asegurar que ningún inversionista extranjero recibiría un trato menos favorable que el dado a los inversionistas nacionales. A instancias de los Estados Unidos, la OCDE —por medio de diversos órganos conexos, como el Grupo de Trabajo sobre Políticas Internacionales de Inversión y el Comité Consultivo Económico e Industrial— ha continuado ocupándose del seguimiento de las políticas de inversión de los países desarrollados y los países en desarrollo. Ahora bien, la mayoría de estos esfuerzos se han orientado a las políticas de inversión de los países desarrollados. En los últimos años del decenio de 1970, el Gobierno de los Estados Unidos lanzó una iniciativa encaminada a lograr que los países en desarrollo participaran en deliberaciones oficiales sobre las cuestiones relativas a la inversión, alentando al Comité para el Desarrollo, órgano integrado por representantes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), a crear un Grupo de Estudio sobre Inversión Privada Extranjera Directa. El Grupo de Estudio, que incluía funcionarios superiores de los países desarrollados y los países en desarrollo, así como representantes del Banco Mundial y del FMI, preparó documentos sobre una amplia gama de cuestiones relativas a la inversión, entre ellas, un examen detallado de las políticas de incentivos a la inversión y de requisitos de desempeño en determinados países desarrollados y en desarrollo.

El Grupo de Estudio llegó a conclusiones claras respecto de varias cuestiones secundarias, como la escasa eficacia de las treguas tributarias y la necesidad de una mayor transparencia en las medidas de incentivación. Pero no logró conciliar las diferencias fundamentales entre los países desarrollados y los países en desarrollo. El Gobierno de los Estados Unidos consideraba que se derivaban pocos beneficios sustantivos de los requisitos de desempeño impuestos por los países en desarrollo. Y éstos consideraban en general que los requisitos de desempeño eran instrumentos necesarios para superar ciertos obstáculos existentes en la economía nacional e internacional. Cuan-

do recibió el informe del Grupo de Estudio, el Comité para el Desarrollo remitió ese asunto al Banco Mundial para que lo siguiera estudiando. Los Estados Unidos fracasaron en su intento de lograr que se incluyeran cuestiones relativas a la inversión en el programa de trabajo de la reunión ministerial de 1982 del GATT, pero sí dieron una clara indicación de la preocupación que les causaban estas cuestiones. Ese mismo año, los Estados Unidos utilizaron por primera vez el foro del GATT para formular objeciones a los requisitos de desempeño de un país, en ese caso, los que aplicaba el Canadá por medio de su Organismo de Examen de las Inversiones Extranjeras. Ese organismo trataba de que los posibles inversionistas extranjeros asumieran el compromiso de incrementar las exportaciones y el contenido nacional. Un grupo de tres miembros establecido por el Consejo del GATT determinó que las medidas del Organismo tendientes a incrementar el contenido nacional eran contrarias a las disposiciones del Artículo III, pero que los requisitos en materia de exportación no eran un tema abarcado por el GATT.

Países en desarrollo

Los países en desarrollo han expuesto diversas razones para resistirse a los esfuerzos encaminados a que limiten su uso de los incentivos a la inversión y los requisitos de desempeño. Un aspecto fundamental de su posición es la creencia de que las políticas de inversión son el medio más eficaz y equitativo para superar lo que, a su juicio, son imperfecciones del mercado que impiden su rápido crecimiento, especialmente los obstáculos creados por las empresas multinacionales. Esa convicción quedó reflejada en un informe reciente del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (1983, página 18):

... No puede darse por supuesto que los requisitos o incentivos relacionados con el desempeño producen necesariamente una distorsión en la distribución de los recursos o causan perjuicio a los intereses de otros países. En muchos casos tales medidas tienen por objeto corregir distorsiones evidentes relacionadas con las condiciones económicas existentes. Puede darse el caso, por ejemplo, de que las filiales de empresas extranjeras importen más y exporten menos de lo que exigiría el libre juego de las fuerzas del mercado. Pueden importar más de lo que necesitan, pese a la existencia de fuentes locales de suministros más baratos, debido a las políticas de compras centralizadas, a los vínculos tradicionales con los proveedores, al hecho de haber comprometido previamente recursos con plantas fabriles ubicadas en otros países y razones análogas. Y pueden exportar menos de lo que permitiría la capacidad de competencia de una filial determinada debido, por ejemplo, a las exigencias de la estrategia de una empresa transnacional para el abastecimiento del mercado mundial.

Una cuestión conexas es que los requisitos de desempeño pueden ser un útil instrumento subóptimo para frenar la salida de las rentas creadas por las políticas de los propios países en desarrollo. El exceso de pagos a los productores creado por la protección arancelaria (superávit del productor) no representa un costo para la socie-

dad, sino sólo una transferencia de ingresos de los consumidores a los productores, si estos últimos son todos nacionales del país que aplica el arancel. El superávit del productor que reciben los inversionistas extranjeros representa una pérdida real de recursos para el país receptor, además de las pérdidas normales de peso muerto del superávit del consumidor derivadas de la protección arancelaria. Los requisitos de desempeño que reducen la capacidad de los inversionistas extranjeros para remitir ese superávit al país de origen (limitaciones de la participación en el capital social y de las remesas al exterior) o pedir un precio por él (mayores exportaciones o compras en el país) pueden mejorar el bienestar nacional cuando no se dispone de los medios óptimos para ello.

Otro atractivo que tienen los incentivos a la inversión y los requisitos de desempeño para los países en desarrollo (y también para algunos países desarrollados) es la posibilidad que ofrecen a los gobiernos de afinar la economía. Los niveles arancelarios pueden variar entre distintos grupos de industrias, pero no entre las empresas de una misma industria en distintas regiones del país. E incluso es más bien difícil modificarlos con el tiempo. Los incentivos discrecionales y los requisitos de desempeño permiten que, en principio, los gobiernos actúen como monopolios perfectos. Es poco probable que los gobiernos siquiera conozcan el monto exacto del impuesto o subvención aplicado a las empresas por medio de las políticas de inversión. Pero la gran variedad de instrumentos de política y la proliferación de organismos de selección de inversiones que tienen facultades discrecionales sugieren que existe un fuerte deseo de intervenir en forma discriminatoria en vez de limitarse pasivamente a dar protección. Además, los costos y los beneficios de los requisitos de desempeño y los incentivos a la inversión (con excepción de las donaciones en efectivo) no son transparentes. Por ello, resulta difícil para los contribuyentes y para otros países determinar exactamente cuánta protección se brinda y cuáles son sus efectos.

Conclusiones

¿Qué se necesita para lograr un acuerdo en cuanto a la manera de tratar los incentivos a la inversión y los requisitos de desempeño en el marco del GATT? En la actual ronda de negociaciones será preciso superar muchas diferencias en cuanto a los objetivos y muchos problemas técnicos. Aun entre los países exportadores de capital que han insistido en la inclusión de las cuestiones relativas a la inversión en la Ronda Uruguay, hay diferencias de opinión respecto de la importancia de las políticas de inversión como obstáculos al comercio. Los Estados Unidos son el principal protagonista y, al parecer, un número relativamente pequeño de países en desarrollo grandes son el blanco de su preocupación. No obstante, incluso si todos los miembros se pusieran de acuerdo acerca de la necesidad de incorporar las cuestiones relativas a la inversión en el GATT, seguiría habiendo serios obstáculos para la formulación de un código satisfactorio. Los instrumentos que se agrupan bajo el rubro de políticas de inversión son diversos y no tienen un denominador común, lo que hace que sea mucho más difícil que en el caso de los

aranceles medir el impacto que tienen en el comercio y en las decisiones en materia de inversión. Y porque es fácil reemplazar con otras la mayor parte de las políticas de inversión, sólo tiene sentido concertar un acuerdo amplio que abarque todos los instrumentos. Los acuerdos que sólo fijen límites a la utilización de algunos de esos instrumentos, o la prohíban, probablemente no tendrán muchos partidarios.

A nivel técnico, los distintos instrumentos que los gobiernos emplean para modificar la rentabilidad de las inversiones crean serios problemas para calcular la repercusión neta de las intervenciones oficiales encaminadas a promover las inversiones. Si no hay un denominador común, no es posible comparar los niveles de intervención de distintos países ni evaluar la magnitud relativa de las concesiones que se ofrecen. Los economistas industriales que desean medir el impacto de las medidas no comerciales tienen que tomar en consideración más de dos docenas de distintos impuestos, incentivos, reglamentos y otras intervenciones que no tienen un denominador común que resulte obvio de inmediato. Pero ahora se suelen utilizar tres criterios típicos para la medición de los incentivos: la tasa neta de protección efectiva, el equivalente en donaciones en efectivo y la subvención del costo implícito de arrendamiento del capital. Cada uno de estos criterios tiene en cuenta algún aspecto de la intervención oficial, pero ninguno de ellos permite efectuar la medición amplia de las intervenciones comerciales y no comerciales que tanto se necesita. Sobre la base de ciertas hipótesis concretas, las unidades de cada criterio de medición pueden convertirse en unidades de los demás, lo cual permite medir la repercusión total de los incentivos. Pero como estos criterios son complejos desde el punto de vista técnico, y en algunos casos ambiguos, no resultan muy útiles para las negociaciones. Aun así, se pueden realizar progresos importantes en tres esferas. La primera es el establecimiento de una distinción más clara entre los esfuerzos de promoción de las inversiones que contribuyen al bienestar económico del país receptor y las que no lo hacen. Es indiscutible que las políticas de inversión destinadas a influir en el volumen total de las inversiones, como parte de un programa de estabilización o desarrollo, redundan en el interés nacional. Pero también es indudable que las treguas tributarias que ofrecen distintos países que compiten por las mismas inversiones extranjeras —treguas que podrían ser eliminadas por todos los países sin que ninguno perdiera su lugar en la competencia— no favorecen los intereses de ningún país. Muchas políticas de inversión no se encuadran en ninguno de estos casos y, por ello, es preciso definir las. Otra ventaja de examinar los beneficios y costos sociales de los instrumentos utilizados en las políticas de inversión es que algunos gobiernos quizás descubran deficiencias en las políticas vigentes, lo cual los llevará a emprender reformas por su cuenta.

La segunda esfera se relaciona con las facultades discrecionales de los gobiernos, es decir, la capacidad para discriminar entre las empresas en materia de incentivos y de requisitos de desempeño. Si los gobiernos pudieran ponerse de acuerdo para aplicar incentivos y requisitos de desempeño en forma uniforme, automática y transparente, sin discriminar entre los inversionistas de distintos

orígenes nacionales, desaparecería una gran parte de las preocupaciones expresadas por los países exportadores de capital, aunque no todas.

Por último, para que se pueda deliberar en forma inteligente sobre la cuestión de los incentivos a la inversión y los requisitos de desempeño, la investigación debe ser algo más que una colección de anécdotas. Se debe realizar un esfuerzo más serio de recopilación y análisis de datos que permita obtener estimaciones de la magnitud de la subvención proporcionada por las políticas de inversión que sean comparables a las que ahora existen para la protección arancelaria. Esa tarea debe incluir estimaciones del incentivo medio de cada país y la dispersión de los niveles de incentivos entre los grupos de industrias en un mismo país y dar alguna idea de las tendencias a lo largo de los años. Cabe señalar que, sobre la base de los documentos públicos existentes, ninguno de los participantes en la Ronda Uruguay ha establecido ni siquiera una clasificación congruente de las políticas de inversión y los requisitos de desempeño, y desde luego no hay mediciones amplias de la magnitud o la repercusión.

Las restricciones comerciales son el tema en que más se ha insistido en el actual debate sobre el carácter no equitativo de las políticas industriales nacionales. Ello se debe no sólo al hecho de que han sido un componente importante de esas políticas, sino también al hecho de que se dispone de índices generalmente aceptados para medir su repercusión y de pruebas empíricas relativas a su magnitud. Con bastante frecuencia se realizan investiga-

ciones económicas sobre ciertas cuestiones simplemente porque se dispone de datos amplios y no porque realmente existan problemas. Ahora ha llegado el momento de centrar la atención en otro aspecto, es decir, la determinación de la medida en que las políticas de inversión contribuyen realmente a crear desigualdades.

Referencias

- Bond, Eric W., y Stephen E. Guisinger. 1984. "Investment Incentives and Tariff Substitutes: A Comprehensive Measure of Protection". *The Review of Economics and Statistics* LXVII, 1 (febrero):91-97.
- Conference Board. 1983. *Operating Foreign Subsidiaries*. Nueva York: The Conference Board.
- Departamento de Comercio de los Estados Unidos. 1981. *U.S. Direct Investment Abroad, 1977*. Washington, D.C.
- Frank, Isaiah. 1980. *Foreign Enterprise in Developing Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Guisinger, Stephen E., y asociados. 1985. *Investment Incentives and Performance Requirements*. Nueva York: Praeger Publishing.
- Naciones Unidas - Centro sobre Empresas Transnacionales. 1983. *Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial*, Tercer estudio. Nueva York: Naciones Unidas.
- Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos. 1986. *National Trade Estimate: 1986 Report on Foreign Trade Barriers*. Washington, D.C.
- Safarian, A.E. 1983. "Trade-related Investment Issues." In W.R. Cline, ed., *Trade Policy in the 1980s*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO

MEDIDA CUANTITATIVA DE LA AYUDA: EL ESP

Nota de la Secretaría

Introducción

1. El presente documento tiene por objeto servir de base para un debate informal sobre el método del Equivalente en Subvenciones al Productor (ESP) destinado a cuantificar los niveles de protección y de ayuda presupuestaria en el sector agrícola. En él se pretende, además de explicar los conceptos básicos planteados, poner de relieve algunas de las cuestiones pertinentes que sería necesario abordar si se decidiera utilizar el ESP, o alguna variante del mismo, en las negociaciones.

PARTE I: Un enfoque global

Concepto básico

2. Los gobiernos intervienen de diversas maneras para proteger y ayudar a los productores agrícolas. Si bien los aranceles son una forma importante de protección en el comercio de productos agropecuarios, las medidas no arancelarias relacionadas con los mecanismos internos de apoyo a los precios y los ingresos tienden a predominar en muchas áreas de dicho comercio, si no en todas. La complejidad y la diversidad de las medidas empleadas para proteger el funcionamiento de los mecanismos internos de apoyo a los precios y los ingresos han constituido, en negociaciones anteriores, un gran obstáculo para la elaboración de un método integral y equilibrado de liberalización del comercio agropecuario. Puede considerarse que el ESP, como medida amplia del apoyo prestado a los ingresos de los productores mediante intervenciones oficiales en la producción y el comercio, sirve de base para un enfoque global de la negociación de compromisos relativos al nivel y la forma de la ayuda en la agricultura. El ESP puede también servir para reducir a un mínimo el problema que plantea la evaluación del contenido y el equilibrio de las concesiones.

3. Con el ESP se procura combinar las diferentes formas de intervención oficial en la agricultura en una cifra cuantificable y única para cada producto importante o para todo el sector agropecuario, o para ambos. Se puede utilizar el ESP para comparar los niveles de intervención oficial en la agricultura entre distintos países, entre distintos productos agropecuarios o en el transcurso del tiempo.

¹En el pasado se han considerado otros métodos posibles para cuantificar el nivel de protección y/o de ayuda al sector agropecuario. En el anexo I se describen brevemente los principales ejemplos.

4. La idea central en el método del ESP es que las intervenciones oficiales en los mercados agrícolas influyen en los ingresos de los agricultores. El Equivalente en Subvenciones al Productor es el pago que habría que hacer en cada país para compensar a los agricultores la pérdida de ingresos resultante de la supresión de un determinado conjunto de medidas internas de política agrícola.

Evolución del concepto

5. El origen del concepto de ESP se remonta al "método estándar" elaborado por un órgano del GATT anterior a la Ronda Kennedy, el Comité II (COM.II/103, 29 de noviembre de 1960, párrafo 13), en aplicación de las recomendaciones de un grupo de expertos designado por el GATT. El grupo recomendó que se moderara gradualmente el nivel de protección agrícola y se realizara un estudio de los métodos que permitiesen medir los niveles de protección. Este concepto fue ampliado ulteriormente en los trabajos realizados por la FAO, que dieron lugar a la formulación de sendos equivalentes en subvenciones al productor y en subvenciones al consumidor (véase infra el párrafo 51 para el examen del ESC). La FAO publica regularmente estimaciones actualizadas del ESP para determinados productos. En el reciente estudio de la OCDE titulado "Las políticas nacionales y el comercio agropecuario" se calculan los ESP correspondientes a cierto número de productos en varios países con referencia al período 1979-1981. Este trabajo se halla en proceso de actualización (hasta 1986) y de ampliación, tanto por lo que se refiere a los países considerados como en lo tocante a los productos comprendidos.

6. Los ESP (y los ESC) son parámetros clave del modelo econométrico que utiliza la OCDE para medir los efectos que tiene en la producción y el comercio la reducción de los niveles de ayuda en el contexto de una pluralidad de productos y de países. Los resultados de la aplicación del modelo confirman en general que cuanto más amplio sea el número de países y productos que abarque la reducción concertada de los niveles de ayuda, mayores serán los beneficios, expresados en unos precios más realistas en el mercado mundial y en una reducción al mínimo de los costos del reajuste. Cabe señalar que los resultados arrojados por el modelo de la OCDE se basan en la hipótesis de que las reducciones del nivel de ayuda interna van acompañadas de reducciones de la protección en la frontera.

Cálculo del ESP

7. La intervención oficial en la agricultura puede tener como resultado una transferencia de renta entre el gobierno y los agricultores o entre los consumidores y los agricultores:

¹ Los productos son los siguientes: trigo, maíz, cebada, sorgo, arroz, azúcar, soja, colza, productos lácteos, carne de bovino, carne de porcino, carne de aves de corral, carne de ovino, lana y edulcorante de maíz con alto contenido de fructosa. Además de la CE (10), el estudio abarca las políticas de Australia, Austria, el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y Nueva Zelandia.

- Las transferencias entre el gobierno y los agricultores abarcan todos los gastos del presupuesto público en favor de la agricultura, incluidas las ventajas fiscales para los agricultores, así como elementos de ingreso fiscal, tales como los gravámenes de la CE a los productores.
- Las transferencias de los consumidores a los agricultores relacionadas con determinadas políticas son resultado del sostenimiento interno de los precios, de la restricción de las importaciones o de ambos factores.

8. El concepto de ESP, como medida del nivel global de apoyo o ayuda a los productores de un determinado producto, exige en principio que se tomen en cuenta todas las transferencias, cualquiera sea su fuente.¹ En el cálculo de los ESP es indiferente, en el sentido económico, que la transferencia/subvención explícita o implícita provenga de un programa de primas complementarias, de medidas en la frontera, de ventajas fiscales o de servicios oficiales prestados a menos del costo. De este modo, una transferencia de renta de un dólar en subvenciones a la exportación es equivalente a una transferencia de renta de un dólar resultante de un programa de investigación costado por el gobierno. En la práctica, sin embargo, existen limitaciones para la amplitud que puede tener el alcance del ESP en el contexto de una negociación.

9. El concepto general de ESP comprende esencialmente dos operaciones de cálculo, y en cada caso se optará por una u otra en función de la naturaleza y las particularidades de las medidas de ayuda que hayan de cuantificarse. La primera operación consiste en calcular las transferencias presupuestarias a los productores. La segunda supone cuantificar la diferencia entre un precio interno y un precio mundial. En general, se utiliza la primera cuando la ayuda tiene su origen en una transferencia de fondos públicos a un determinado producto o sector, y la segunda, toda vez que la ayuda provenga del mantenimiento de un precio interno superior al precio mundial; en uno y otro caso hace falta un conocimiento razonablemente completo de las medidas y programas aplicados por los gobiernos a cada producto o grupo de productos y de la interacción de esas políticas y medidas.

10. Primera operación. Los programas o medidas que supongan un apoyo directo o indirecto a los ingresos y que se financien con recursos presupuestarios suelen calcularse sobre la base de la contabilidad pública. La exactitud de estas estimaciones depende de diversos factores, a saber:

- un conocimiento razonablemente exacto del costo presupuestario de dichas medidas; por ello se entiende no sólo la información

¹En el anexo II se enumeran las medidas utilizadas por la OCDE en el cálculo de los ESP.

sobre los recursos consignados en el presupuesto (lo cual supone además que sean identificables en él) sino también sobre los ingresos que dejan de percibir los gobiernos (concesiones fiscales) o los gastos que no se recuperan plenamente (por ejemplo, las subvenciones de intereses); y

- un acuerdo sobre la manera de asignar los desembolsos oficiales no atribuidos a productos determinados, caso de las reducciones de impuestos sobre el combustible agrícola o los gastos de investigación sufragados por el gobierno.

Se emplea normalmente la primera operación para calcular los efectos de las medidas mencionadas en las secciones 2, 3 y 4 de la clasificación de medidas que figura en el anexo II.

11. Segunda operación. La segunda operación destinada a cuantificar las transferencias de renta a los productores consiste en calcular la diferencia entre un precio interno sostenido y un precio de referencia del mercado mundial (que posiblemente sea necesario convenir en los casos en que no sea evidente la existencia de un precio único en el mercado). Esta diferencia de precios, expresada por unidad, se aplica luego al total de la producción interna; la cifra global resultante se considera como una expresión cuantitativa del efecto de transferencia nominal que tienen la medida o medidas en cuestión. Este diferencial precio interior/precio exterior se emplea para cuantificar los efectos de transferencia de renta que tiene el sostenimiento de los precios del mercado (medidas en la frontera, tales como aranceles, gravámenes y contingentes, así como operaciones de los organismos de comercialización). Este método se aplica normalmente a las medidas que figuran en el punto 1 de la clasificación de medidas reproducida en el anexo II. Cuando el precio interno es inferior al precio mundial, es posible que el ESP resultante sea negativo, si bien las importaciones pueden igualmente estar sujetas a restricciones.

12. En las circunstancias actuales, que se caracterizan por la amplitud de la intervención oficial, no es frecuente que exista un precio mundial único. Sin embargo, en el caso de algunos productos importantes (por ejemplo, el trigo, los cereales secundarios, la soja, el azúcar y los aceites vegetales) existen en todo momento márgenes de precios no demasiado divergentes. Para otros productos, en particular los de la segunda o tercera fase de elaboración, es probable que la metodología tenga que basarse en precios de referencia convenidos.

13. Además, los precios mundiales y los internos deben calcularse en una misma etapa (precios de salida de explotación agrícola o precios al por mayor) lo cual significa que los cálculos han de tomar en cuenta los gastos de transporte marítimo, de transporte interior y de manipulación, los márgenes de beneficio y los ajustes por calidad.

14. La utilización del diferencial precio interior/precio exterior obliga generalmente a cuantificar en bloque una serie de medidas. Puede que en un determinado caso se aplique en frontera un derecho de aduana, un gravamen variable o un contingente (o incluso las tres medidas a la vez) y que al mismo tiempo se sostenga el precio del mercado interior mediante otras medidas de ámbito interno (por ejemplo, disposiciones en materia de almacenamiento de existencias). En tal situación, lo que se mide explícitamente es la diferencia entre el precio interior y el precio exterior. Se considera que las medidas conexas, ya sean medidas en frontera o medidas internas, son objeto de una medición implícita. Por consiguiente, cuando se aplica esta técnica, no es posible medir explícitamente los efectos nominales de transferencia de renta de cada una de las medidas en frontera u otras medidas conexas. Se podría, por supuesto, identificar alguna de las medidas conexas mediante el método del desembolso presupuestario. Por otra parte, cuanto más se utilice esta técnica de los dos precios como método de cálculo, mayor variabilidad inherente mostrará el ESP resultante a lo largo del tiempo (véanse los párrafos 36 a 41 infra).

15. Cuando el efecto de transferencia de renta de una determinada medida se cuantifica en función del gasto presupuestario, el cálculo que se requiere es relativamente sencillo, aunque se pueden plantear problemas cuando el gasto público no está referido a productos concretos. Si el parámetro empleado es el diferencial precio interior/precio exterior, lo normal es proceder al cálculo conjunto de las medidas en frontera, las medidas internas y los posibles programas de asistencia a la exportación. Se procede así porque se considera que las medidas que se aplican conjuntamente deben ser calculadas conjuntamente, sin tener en cuenta que algunas de esas medidas están relacionadas con gastos presupuestarios fácilmente determinables (gastos en subvenciones a la exportación y disposiciones en materia de almacenamiento, por ejemplo). Si se incluyeran esos gastos se contabilizaría por dos veces un mismo concepto, pues se supone que ya están reflejados en el diferencial precio interior/precio exterior. Análogamente, la utilización del método del precio interior/precio exterior podría tender a subestimar la situación real. Para superar este problema de la doble contabilización o la subestimación se podría emplear una combinación de las dos técnicas de medición.

16. Una vez que se han calculado las transferencias de renta imputables a las políticas aplicadas, se puede proceder a sumar los resultados de las dos operaciones y expresarlos como una suma global, que se denomina ESP monetario agregado. Los equivalentes en subvenciones al productor se calculan inicialmente producto por producto, pero es posible combinarlos de manera que se obtenga un ESP global para el conjunto del sector agropecuario.

1. Puede haber, por supuesto, casos en que las transferencias de renta se realicen sólo en el marco presupuestario o sólo en el marco de la protección en frontera.

17. El ESP monetario agregado es una cifra absoluta, pero a efectos de comparación entre productos, entre países o en el transcurso del tiempo, dicho ESP se puede expresar como un coeficiente. Así, por ejemplo, se puede expresar:

- como porcentaje del valor de la producción nacional medida en función de los precios del mercado mundial;
- como porcentaje del valor de la producción nacional medida en función de los precios del mercado interno;
- por unidad de producción del producto considerado;
- por agricultor; o
- por explotación agrícola.

En el primer caso, que es el más utilizado, el coeficiente ESP corresponde al concepto de arancel ad valorem. Sin embargo, como se ha dicho antes, este coeficiente ESP es mucho más completo porque incluye todos los tipos de intervenciones oficiales no arancelarias en los mercados agropecuarios. En el anexo III se dan ejemplos concretos del cálculo de los ESP monetarios agregados y de los coeficientes ESP del trigo en los Estados Unidos y en la Comunidad Europea.

Problemas específicos del cálculo

18. Antes de seguir adelante conviene examinar algunas otras cuestiones técnicas relacionadas con el cálculo de los ESP. Estas cuestiones se plantean sea cual sea la utilización que se haga del ESP, y su examen servirá de base para las consideraciones que se hacen después en relación con algunas posibles formas de utilizarlo en las negociaciones.

19. Restricciones cuantitativas: Un problema clave es el del trato de las restricciones cuantitativas a la importación. Por la técnica del ESP, según se aplica actualmente, se suelen incluir estas restricciones como parte del abanico de medidas cuyos efectos se suman en el diferencial precio interior/precio exterior. Se plantea así inmediatamente el problema de la desagregación. Sería difícil estimar por anticipado el cambio que se operaría en un ESP como consecuencia de una reducción de las restricciones cuantitativas y, del mismo modo, sería difícil calcular el grado en que se debería rebajar un ESP para reducir o eliminar las restricciones cuantitativas en relación con un determinado país o un determinado producto.

20. Limitaciones voluntarias de la exportación: En la medida en que el diferencial precio interior/precio exterior refleja los efectos de estas limitaciones, son igualmente válidas para ellas las observaciones que se acaban de hacer en relación con las restricciones cuantitativas. Sin embargo, las limitaciones voluntarias pueden tener tales efectos sobre los precios que cabe dudar de si en el ESP se reflejan correctamente sobre esta base. Las limitaciones voluntarias de la exportación (al igual que los "acuerdos de comercialización ordenada" y demás acuerdos de reparto de mercados) hacen subir los precios c.i.f. en el país importador a causa de la existencia de las "rentas contingentarias". Cuando el precio exterior

de referencia es el precio de importación c.i.f., de hecho el diferencial precio interior/precio exterior -y, en consecuencia, el ESP- se podría mantener más o menos constante. Esto podría fomentar una mayor utilización de las limitaciones voluntarias en lugar de otras restricciones a la importación. Por consiguiente, tal vez convenga hacer las correcciones del caso en los cálculos del ESP, posiblemente mediante la utilización de uno de los diversos precios de referencia de que se dispone para medir las distorsiones que conllevan las limitaciones voluntarias.

21. Existencias: Como en el caso de otras medidas de política general que afectan al comercio, la prestación de asistencia oficial en forma de mantenimiento de existencias se mide de diferentes maneras en los cálculos del ESP hechos hasta el momento según que existan o no diferencias entre el precio interior y el precio exterior. Así, por ejemplo, en el caso de los cereales un país incluye el coste del mantenimiento de existencias como parte del ESP agregado porque considera que no existe diferencial de precios. En otro caso se considera que estos gastos se reflejan implícitamente en un cálculo en el que se mida el nivel de apoyo al mercado en relación con el volumen total de producción, independientemente de su destino.¹ Este último caso es un ejemplo del problema más general de desagregación -tratado con más detalle en otra parte de la presente nota- que se plantea cuando se quiere aislar o comparar políticas específicas y su contribución al ESP agregado. Además, el ESP, tal como se concibe actualmente y aun cuando se actualice con regularidad, no permite identificar los efectos que los cambios en las políticas de mantenimiento de existencias ejercen sobre el comercio y aislarlos de las demás influencias que actúan sobre los precios del mercado mundial (véase el caso del "país grande", en el párrafo 43 infra).

22. Comercio en condiciones de favor: En los trabajos sobre cálculo del ESP hechos recientemente por organismos internacionales y nacionales no se suelen incluir, al estudiar los efectos de las políticas aplicadas, los intercambios bona fide realizados en condiciones de favor y en concepto de ayuda alimentaria. (Aunque cabría argüir que, como se ha dicho antes, en el cálculo del ESP por el método del diferencial de precios no se hace distinción entre los destinos de la producción subvencionada y, por consiguiente, hay cobertura implícita de estas transacciones.) Tal vez conviniere examinar con más detenimiento la cuestión de lo que se entiende por ayuda alimentaria bona fide a estos efectos. Sin embargo, si se considerara deseable incluir de manera sistemática el comercio en condiciones de

¹Es decir, aunque las políticas de mantenimiento de existencias puedan tener un coste presupuestario identificable, se supone en este caso que ya se reflejan implícitamente en el cálculo del precio interior/precio exterior, junto con otras medidas de asistencia. En otro caso se plantearía el problema de su contabilización por partida doble a que se ha hecho referencia en el párrafo 15 supra en relación con las subvenciones a la exportación.

favor en el cálculo del ESP, se plantearían otras varias dificultades de orden conceptual y de medición. Los efectos de la ayuda alimentaria sobre el comercio no están claros en absoluto (la ayuda alimentaria puede suplantar o, por el contrario, fomentar la demanda comercial, o -según la norma de la FAO sobre importaciones comerciales habituales- puede tener un efecto más o menos neutro sobre el comercio). Además, aun cuando se pudiera identificar la naturaleza de los efectos, sería difícil calcular su impacto sobre el componente que representa el precio mundial en el ESP.

23. Restricciones sanitarias: En algunos cálculos se ha incluido el coste presupuestario de los servicios de inspección, pero aparte de esto no se ha tratado en ningún caso hasta el momento de incluir explícitamente las medidas sanitarias y fitosanitarias en el ESP. (Es posible que en un número limitado de casos sus efectos queden implícitamente reflejados en el diferencial precio interior/precio exterior.) Entre los problemas que ello plantearía cabe citar la dificultad para establecer una distinción entre las políticas auténticamente destinadas a proteger la salud y las que, por su finalidad o por sus efectos, se identifican más con la protección económica. Por el momento no se sabe a ciencia cierta si se podría perfeccionar el método de cálculo del ESP para tener en cuenta estas políticas de manera útil.

PARTE II: Utilización del ESP en las Negociaciones Multilaterales

24. Si se acordara utilizar el ESP en una forma u otra en las NCM sería necesario celebrar negociaciones sobre la manera precisa en que se aplicaría el concepto de ESP. A este respecto, es necesario llegar a un acuerdo sobre las políticas, productos y países comprendidos, sobre el período de referencia y sobre determinadas cuestiones relacionadas con la aplicación del ESP. También está la cuestión de una interpretación convenida de las modificaciones en el ESP. Debe señalarse que algunas de las cuestiones examinadas a continuación también se plantearían si se decidiera utilizar conceptos que conllevaran la cuantificación de los niveles de protección o de apoyo distintos del ESP (véase el anexo I).

Políticas comprendidas

25. Una de las primeras cuestiones que debe resolverse se refiere a las políticas que se han de tomar en cuenta en el ESP. El anexo II contiene una lista, elaborada por la OCDE, de las medidas que podrían incluirse en los cálculos del ESP monetario agregado.

26. Una cuestión básica es la de si la cesta del ESP debe incluir todas las medidas de política que afectan al comercio, aunque sea de manera indirecta, o de si sólo deben incluirse las medidas que más influyen en el comercio. Las disposiciones de la Declaración de Punta del Este se refieren a "... todas las subvenciones directas e indirectas y demás medidas que afecten directa o indirectamente al comercio de productos

agropecuarios ..." y parecen propugnar que el número de medidas comprendidas sea más bien amplio que restringido.

27. En caso de que determinadas medidas hayan de excluirse de la cesta del ESP, puede ser necesario elaborar criterios o salvaguardias con objeto de velar por que los compromisos no se anulen pasando del apoyo mediante medidas de distorsión del comercio comprendidas en la cesta a un apoyo que se sirva de medidas de distorsión del comercio no incluidas en el ESP. Una cuestión estrechamente vinculada a ésta es la de determinar qué políticas podrían considerarse "neutras para el comercio" o un "apoyo desconectado". (La expresión "apoyo desconectado" se refiere a las transferencias de renta a los productores agropecuarios que resultan de la aplicación de políticas pero que influyen poco o nada en las futuras decisiones de éstos acerca de las inversiones, la producción o el comercio en materia de productos agropecuarios.) Así pues, la naturaleza de las políticas que se incluyan en el ESP influirá en la futura dirección de las políticas agropecuarias y en las posibilidades de que se introduzca un marco más orientado hacia el mercado para el comercio de productos agropecuarios.

28. La inclusión o la exclusión de determinadas medidas no constituye la única opción. En casos particulares podría existir una zona gris. Así como las medidas de efecto más directo sobre la producción y el comercio deberían incluirse en la cesta del ESP y, por consiguiente, quedar sujetas a reducción gradual, otras medidas podrían ser objeto de compromisos complementarios.

Productos comprendidos

29. La cobertura de productos debería ser lo más amplia posible. Si las negociaciones se limitaran a unos pocos productos importantes, podría surgir la tendencia contraproducente a canalizar los recursos con objeto de proteger y subvencionar productos que no estuvieran sujetos a limitaciones negociadas en el marco del ESP. Además, la premisa general es que cuanto más amplia sea dicha cobertura y cuanto más elevado sea el número de países participantes, mayores serán los beneficios globales. Por consiguiente, lo que parece importante es que el cálculo abarque un conjunto suficientemente amplio de productos, para cubrir una gran proporción de la producción y el comercio agropecuarios y tomar así en cuenta los principales intereses de los países participantes. Otro aspecto que presenta este tema es la cuestión de cómo definir los productos. Por ejemplo, ¿debería haber un ESP para el sector de los cereales, o ESP distintos para el trigo, el arroz, el maíz, etc.?

30. La aplicabilidad de la técnica del ESP a los productos elaborados es una cuestión que exige especial atención. Los fabricantes de productos elaborados no son necesariamente los beneficiarios de la clase de medidas de ayuda de que se benefician los productores de productos primarios y que el ESP, por definición, está destinado a medir. Habida cuenta de la gama y la variedad de los productos elaborados, la medición de las comparaciones entre precios exteriores e interiores (cuando corresponda) presenta

problemas particulares. Por consiguiente, es posible que sea necesario estudiar algún otro enfoque.

Países comprendidos

31. Es evidente que, si se utilizara el enfoque del ESP, éste debería aplicarse al mayor número posible de países de manera que abarcara una proporción sustancial de la producción y el comercio de un producto dado. Sería contradictorio que algunos productores trataran de reducir el apoyo al sector agropecuario en tanto que otros sacaran partido de la situación aumentando gradualmente el suyo. Una importante consideración de orden práctico a este respecto sería la viabilidad de elaborar ESP para un gran número de países y productos sobre cualquier base que fuera mucho más allá de las medidas respecto de las cuales es fácil obtener datos sobre los precios y las finanzas públicas.

32. Una cuestión que se plantea es la necesidad de ponerse de acuerdo sobre la manera de abordar las situaciones en las cuales se aplican diferentes políticas agropecuarias a diferentes niveles del gobierno. Por un lado, hay uniones económicas, en las cuales algunas políticas abarcan a todos los miembros y otras políticas las aplican en el plano nacional a determinados miembros. Por otro lado, en algunos países algunas políticas agropecuarias son de la competencia de las provincias, estados o cantones. (Debe señalarse que esta situación no se da exclusivamente en el caso del ESP o de la agricultura.)

Período de referencia

33. El período de referencia para calcular los ESP debería satisfacer dos condiciones. Una es que debería ser lo bastante reciente como para constituir una buena aproximación a los niveles actuales de intervención oficial en los mercados agropecuarios. La segunda es que debería ser lo suficientemente extenso como para dar un panorama representativo de los niveles de intervención oficial, es decir, una visión que excluyera las influencias meramente a corto plazo sobre la magnitud de los ESP medidos, tales como una mala cosecha o una sobrevaloración o subvaloración temporal del tipo de cambio. Hasta cierto punto con estas condiciones se persiguen fines opuestos.

34. Una solución pragmática consistiría en evaluar los ESP sobre la base de promedios anuales, por ejemplo, de los dos o tres años más recientes respecto de los cuales se disponga de los datos necesarios. A los efectos de seguir la evolución de las políticas o los compromisos, los cálculos se harían luego anualmente sobre la base de una media móvil.

35. Hay que saber en este contexto que la disponibilidad de datos para calcular los ESP varía según los países. Es muy posible que se plantee una situación en la cual, en el caso de algunos países, el período más reciente respecto del cual se disponga de los datos pertinentes se sitúe en un pasado bastante alejado. Por lo tanto cabe elegir entre a) convenir en un

período de referencia común que puede ser un pálido reflejo de las políticas actuales, o b) aceptar que las negociaciones se basen en ESP calculados con arreglo a períodos de referencia diferentes según los países pero que, en el caso de cada país, reflejen la información más reciente de que se disponga.

Cuestiones relacionadas con el funcionamiento de los ESP

36. El ESP es una fotografía instantánea de los efectos de transferencia de renta que tienen en un momento dado las intervenciones oficiales. Si las políticas oficiales no se modifican, los ESP, ya sean agregados o unitarios, fluctuarán automáticamente en respuesta a las variaciones de los precios mundiales o de los tipos de cambio.

37. Por consiguiente, los cambios que con el tiempo registre el nivel de los ESP no sólo serán consecuencia de las modificaciones producidas por las políticas sino que también obedecerán a los cambios que se operen en esferas respecto de las cuales los gobiernos tienen poco o ningún control. No será fácil separar los efectos de una clase de modificación de los de la otra, especialmente en una situación en la cual los compromisos se expresen en términos de ESP. Este es un problema que probablemente será más acusado en el caso de los ESP que se calculen en gran parte sobre la base del diferencial precios interiores/precios exteriores. No obstante, este problema podría mitigarse mediante la elección de criterios o condiciones destinados a minimizar el efecto de los cambios exógenos.

38. Incluso si las políticas oficiales no se modifican en el curso de un ejercicio fiscal o de un año civil, es evidente, por ejemplo, que una buena o una mala cosecha cambiará automáticamente la cuantía del ESP monetario agregado. Este puede incluso dejar de ser positivo para convertirse en negativo en algunos productos o grupos de productos.

39. Por supuesto, esta deficiencia puede atenuarse desde el principio mediante la elección de una base inicial acertada, recurriendo a promedios de ESP correspondientes a un período de varios años. Ahora bien, mientras el sistema esté en funcionamiento, las fluctuaciones de los ESP pueden plantear problemas delicados en la interpretación de los compromisos.

40. Es indudable que en todo enfoque que implique compromisos en relación con los ESP será necesario ocuparse de las cuestiones de las fluctuaciones de los tipos de cambio y de los precios del mercado mundial, así como de su impacto sobre los compromisos relativos al ESP. Se trata esencialmente de un problema que puede minimizarse pero no resolverse por completo. Un enfoque posible consistiría en convenir en que se realizara un examen regular de las modificaciones de los tipos de cambio y de los precios del mercado mundial con miras a ajustar conforme a condiciones especificadas los ESP estimados para los distintos países. Podría establecerse un conjunto convenido de parámetros en el marco del cual correspondería tomar las medidas correctivas. Este procedimiento implicaría celebrar deliberaciones y llegar a acuerdos sobre las causas de las modificaciones de los

precios del mercado mundial y de los tipos de cambio así como respecto de sus efectos en el ESP a nivel de productos, proceso en el cual se tropezaría probablemente con las mismas dificultades que hoy en día obstaculizan la solución de diferencias en el contexto del artículo XVI. Otra posibilidad sería utilizar para el ESP una media móvil de dos o tres años con el objeto de aplanar las fluctuaciones de los tipos de cambio y de los precios mundiales. El ESP medido de esta manera podría ser aceptable en tanto que aproximación a la realidad económica, aunque no podría distinguir entre las modificaciones resultantes de las políticas y los cambios exógenos.

41. En el otro extremo, los precios mundiales y los tipos de cambio del período de referencia podrían mantenerse constantes a efectos de vigilar las políticas o los compromisos. No obstante, los ESP calculados sobre una base tal podrían irse desvinculando cada vez más de la realidad económica.

42. En el caso de las modificaciones resultantes de las políticas, la posibilidad de separar un complejo conjunto de causas y efectos sería un aspecto que probablemente se relaciona más con la cuestión de "créditos y débitos" en las negociaciones. Constituyen dos ejemplos de ello el caso de los "países grandes" y la cuestión de la regulación de la oferta.

El caso de los "países grandes"

43. Las políticas de los "países grandes", es decir, aquellos a los que corresponde una parte considerable del comercio mundial de un producto determinado, suelen tener repercusiones relativamente mayores en los precios mundiales de ese producto. Tales repercusiones forman parte del cálculo inicial del ESP. Los cambios de política ulteriores podrían, por ejemplo, reducir las exportaciones de un país grande e incrementar los precios mundiales, lo cual acarrearía una disminución del ESP de otros países comerciantes sin mediar acción alguna de parte de éstos. Podría aducirse que el país grande debería recibir algún tipo de compensación por ello. Sin embargo, cualquier intento de hacer efectiva tal compensación se tropezaría con los grandes problemas de distinguir entre los numerosos efectos sobre los precios mundiales a lo largo del tiempo, y de adjudicar la responsabilidad de las variaciones de los precios a cambios de política concretos. Quizá no sea posible, pues, hacer ajustes explícitos para tener en cuenta los efectos de las políticas aplicadas por los países grandes. Aquellos cuyo ESP sea principalmente presupuestario, pueden en todo caso, trasladar a la postre a su ESP algún beneficio derivado de sus cambios de política, por ejemplo, mediante una disminución de los gastos en pagos complementarios. En forma más general, debe tenerse presente que los países grandes -al igual que los medianos y pequeños- se benefician con una utilización más eficaz de sus propios recursos.

Regulación de la oferta

44. La cuestión de anotar "créditos" en materia de ESP por cambios de política y los problemas de cálculo que ello supone se aprecian quizá con

mayor evidencia en el caso de las medidas de regulación de la oferta, como la limitación de la superficie cultivada, las primas por diversificación o los contingentes de producción, que han puesto en práctica muchos países. Puede suceder que la manera de integrar esas políticas en el cálculo del ESP sea considerada perjudicial por los países que las aplican. Por ejemplo, es posible que el costo presupuestario de las medidas de regulación de la oferta incrementa -por lo menos en el corto plazo- el ESP agregado del país que las aplica y que suponga beneficios para el ESP de otros países gracias a los aumentos del precio mundial. (Esos mismos efectos sobre el precio mundial pueden "recompensar" en cierta medida a los países grandes por sus medidas de regulación de la oferta. Pero un país "pequeño" que adopte medidas de ese tipo que sean importantes en el ámbito nacional y cuyos costos puedan hacer crecer su ESP, no recibirá en éste un gran beneficio derivado del precio mundial a causa de la escasa influencia del país en el comercio mundial del producto de que se trate.)

45. Este efecto tal vez podría considerarse como un incentivo para lograr que las medidas de regulación de la oferta permitan hacer reducciones en otras partidas del presupuesto (las referentes a la ayuda por las cantidades no producidas) que basten para compensar, incluso con creces, el costo de dichas medidas y, en consecuencia, su contribución al ESP. Para ello es preciso, en primer lugar, que las medidas regulen eficazmente la oferta. Podría aducirse, sin embargo, que el ESP tampoco refleja suficientemente la contribución positiva de los programas de regulación de la oferta al mejoramiento del comercio si, por ejemplo, un país que implanta un conjunto eficaz de controles comprueba que su ESP se mantiene más o menos invariable.

Opciones para la utilización del ESP en las NCM

46. Hay muchas maneras diferentes de utilizar los ESP en las negociaciones. Cuanto más importante o más central sea la función de los ESP, más exigente será la tarea de abordar las cuestiones anteriormente expuestas.

47. Así pues, es posible concebir por lo menos cuatro funciones posibles del ESP, que naturalmente pueden combinarse entre sí. Una primera posibilidad consiste en consolidar el límite máximo del propio ESP y negociar un período de transición para su reducción gradual. Cada participante en el acuerdo podría proceder luego a una reducción anual de su ESP moderando las diversas medidas de apoyo directo e indirecto. Esas medidas concretas se notificarían anualmente y estarían sujetas a la vigilancia de los demás participantes en el acuerdo para verificar si han hecho efectiva la reducción anual.

¹Esta distorsión puede resultar más pronunciada cuando el ESP se expresa como relación entre el ESP monetario y la producción. En tal caso, la regulación de la oferta podría reducir el denominador y aumentar al mismo tiempo el numerador, provocando así la subida del ESP.

48. Una segunda posibilidad sería utilizar el ESP únicamente para calcular el valor de las concesiones propuestas o intercambiadas según un procedimiento de peticiones y ofertas. A diferencia del primer caso, los instrumentos y el calendario para la reducción gradual de la ayuda y la protección serían objeto de un acuerdo y estarían sujetos a consolidación. Como se señala en los párrafos 14, 19 y 20, en esta función de "unidad de cuenta" de las concesiones negociadas el ESP presenta claros inconvenientes para medir la reducción de ciertas medidas no arancelarias en frontera, como los acuerdos de "limitación voluntaria de las exportaciones" y las restricciones cuantitativas.

49. Una opción algo parecida es la posibilidad de utilizar el ESP como dispositivo de vigilancia de los compromisos. En ese contexto, los ESP tendrían que actualizarse a intervalos regulares siguiendo un procedimiento de examen multilateral. Cabe añadir que, dado que el ESP es una estimación de la situación en un momento determinado, en el procedimiento de examen se trabajará necesariamente con datos referentes a la situación en una fecha anterior. El grado de desfase de ese proceso con respecto a la situación actual dependerá, entre otras cosas, del retraso con que se faciliten las cuentas financieras de los gobiernos y de la mayor o menor eficacia con que se desarrolle el propio proceso de examen. Por supuesto, esto no quiere decir que no hayan de considerarse en éste los cambios más recientes o previstos de la política gubernamental.

50. Por último, un cuarto uso posible del ESP en las negociaciones tiene que ver con el fortalecimiento y el funcionamiento más eficaz de las normas del Acuerdo General. La interpretación de algunos conceptos contenidos en los artículos XI o XVI, por ejemplo, que adolecen de falta de precisión, podría resultar mucho más clara y más autorizada si se añadieran referencias apropiadas al ESP.

Equivalente en subvenciones al consumidor

51. No es seguro que el ESC pueda desempeñar una función provechosa en las NCM. Toda aplicación práctica del ESC tropezaría no sólo con los problemas examinados anteriormente con referencia al ESP, sino también con diversas limitaciones propias de este parámetro. En general, el ESC sólo retiene el elemento del ESP relativo al sostenimiento de los precios del mercado, esto es, aquellas medidas que influyen directamente en los precios al consumo. No mide el apoyo indirecto ni los pagos directos, como las primas complementarias, que pueden afectar al comercio directa o indirectamente a tenor de la Declaración de Punta del Este. Además, la OCDE, en su trabajo sobre los ESC, observa que las limitaciones en cuanto a datos no siempre permiten evaluar el consumo en distintos países y de distintos países en la misma etapa de comercialización, es decir, al por mayor o al por menor. Asimismo, un cálculo de la ayuda realizado al final de la cadena del suministro, en el eslabón del consumo, resulta obviamente mucho más afectado que el ESP por la falta de homogeneidad entre los productos y por su mayor grado de elaboración. Más importante aún es que, en cierto sentido, el ESC resulta más ajeno a las NCM que el ESP pues acusa menos directamente

el impacto de las políticas oficiales en la producción agropecuaria, y por ende en el comercio internacional de productos agropecuarios. Por último, la reducción concertada de los ESP también tendería a provocar el descenso de los ESC, al tiempo que la atención se mantendría centrada en las medidas que afectan al nivel de la producción agrícola, y no en la imposición al consumo.

Observaciones finales

(-)
52. Pudiera parecer un poco prematuro presentar conclusiones en esta etapa. Sin embargo, cabe hacer dos observaciones. En primer lugar, está claro que, si las NCM sobre la agricultura se han de basar en conceptos que supongan la cuantificación, no es posible evitar los problemas que en materia de metodología y de datos encierra el concepto de ESP. En segundo lugar, del análisis que antecede se desprende que en este momento no es posible realizar una cuantificación perfectamente exacta e incuestionable de todo el conjunto de medidas de ayuda y de disposiciones relativas a los precios que afectan al comercio agropecuario. Cabe agregar que tampoco las estimaciones 100 por ciento precisas son un requisito esencial para encontrar una función a los ESP en la negociación de compromisos significativos tendientes a lograr una reducción de la protección.

53. Recurrir a un enfoque "basado en la cuantificación" para reducir la protección no sería más que una parte del esfuerzo necesario en el sector de la agricultura. En particular, la tarea debe acompañarse de negociaciones encaminadas a fortalecer las normas y disciplinas del GATT, como se estipula en la Declaración de Punta del Este.

ANEXO I

Métodos para cuantificar el nivel de la protección y/o del apoyo a la agricultura

1. Se han considerado en el pasado diversos métodos destinados a cuantificar el nivel de la protección y/o de la ayuda al sector agrícola. Los principales entre ellos son: la tasa nominal de protección, la tasa efectiva de protección, los desembolsos del presupuesto público, y el "montant de soutien".
2. La tasa nominal de protección (TNP) se entiende por lo general como la diferencia entre el precio interno pagado al productor por un producto determinado y el precio mundial correspondiente (convertido en moneda nacional a un tipo de cambio dado). El concepto de TNP puede desarrollarse para dar cabida a los costos de comercialización, elaboración y transporte, de modo que permita medir la diferencia entre el precio efectivo en la explotación agrícola y el equivalente en dicho precio del precio en la frontera. Aunque se trata de un método relativamente preciso, presenta algunas dificultades relacionadas con el cálculo y la utilización. Sobre todo, no toma en cuenta las subvenciones a los insumos y a la comercialización, ni los desembolsos del presupuesto público que no afecten a los precios. Además, entre otros varios problemas, cabe destacar los que se plantean a la hora de determinar el tipo de cambio apropiado y el "precio mundial representativo".
3. Un parámetro más completo es el de la tasa efectiva de protección del valor añadido (TEP), que pretende cuantificar el efecto que las medidas aplicadas en la frontera tienen sobre el valor añadido nacional en la actividad de producción de un bien determinado. La TEP representa el porcentaje en que el valor añadido por unidad de producto en la actividad protegida excede del valor añadido por unidad de producto en el régimen de libre comercio (puede ser negativa, por ejemplo, cuando los insumos están sujetos a aranceles más elevados que el propio producto). En otras palabras, no sólo se tiene en cuenta la tasa nominal de protección del producto acabado sino también los aranceles (y quizá las subvenciones) aplicados a los insumos que entran en ese producto final. Además de los problemas referentes a los tipos de cambio, los precios internacionales y los insumos no comerciales, la TEP plantea en realidad mayores exigencias que el ESP por lo que respecta a los datos necesarios y a la complejidad del cálculo (entre otras cosas, exige un cuadro detallado insumo-producto para cada país).
4. En el cálculo de los desembolsos del presupuesto público se incluye evidentemente la mayor parte de la ayuda directa a los productores pero no se toman en cuenta las transferencias procedentes de los consumidores a que dan lugar los precios internos artificialmente elevados de los productos agropecuarios.

5. El propuesto "montant de soutien", o medida del margen de apoyo, examinado durante las negociaciones de la Ronda Kennedy debía calcularse como la diferencia entre un precio internacional de referencia convenido (ya fuese un promedio de los precios efectivos o un precio "negociado") y la remuneración percibida por los productores. Esta última se calcularía sobre la base del precio medio anual pagado en la explotación, añadiendo las posibles subvenciones directas. La propuesta consistía en que ese margen de apoyo quedara consolidado y se examinara periódicamente. El margen consolidado tendría que ajustarse toda vez que se modificaran los tipos de cambio y cuando los precios del mercado mundial se situaran por debajo del precio de referencia. Dentro de los límites del "montant de soutien" consolidado, los países podrían determinar libremente las políticas que aplicarían. Los principales reparos que suscitaba esta propuesta radicaban en que no incluía las ayudas indirectas a los agricultores, así como en la dificultad de establecer precios de referencia convenidos. Además, se sostuvo que la consolidación del "montant de soutien" no era suficiente si no iba acompañada de compromisos sobre coeficientes máximos de autosuficiencia. La imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre esos coeficientes frustró efectivamente el empleo del "montant de soutien" en el marco de una negociación.

6. Al comparar el ESP con otros métodos cuantitativos cabe destacar dos aspectos. En primer lugar, otros parámetros, tales como las tasas nominal y efectiva de protección o el "montant de soutien", plantean la necesidad de resolver dificultades metodológicas y en materia de datos análogas a las que suscita el ESP. En segundo término, ninguno de aquellos métodos se ocupa de cuestiones tales como las políticas de regulación de la oferta, y todos son mucho menos completos que el ESP, que incluye elementos referentes tanto a los desembolsos presupuestarios como a la protección en la frontera.

ANEXO II

Clasificación de ESP por tipos de medidas

1. Sostenimiento de los precios del mercado

- sistema de dualidad de precios
- sobreprecios
- contingentes de importación y limitación voluntaria de las exportaciones
- aranceles/gravámenes de importación
- reintegros y créditos a la exportación
- disposiciones en favor del consumo interno
- regulación de la oferta (contingentes de producción y de superficie cultivada)
- organizaciones monopolísticas (organismos de comercialización, organizaciones de control de las importaciones)

2. Apoyo directo a los ingresos

- pagos directos (catástrofes naturales, primas complementarias, pagos en función de la superficie cultivada o el número de cabezas de ganado, pagos directos en concepto de almacenaje, etc.)
- compensación por embargo
- gravámenes a la producción (apoyo negativo)

3. Apoyo indirecto a los ingresos

- subvenciones en capital
- créditos en condiciones de favor (con donación de intereses)
- subvenciones a los insumos (a los combustibles, los fertilizantes, el transporte, etc.)
- seguros
- almacenamiento

4. Otros tipos de ayuda

- investigación, asesoramiento, formación
- inspección

ANEXO IIIEjemplos de cálculo de los ESP

Se ofrecen a continuación las estimaciones del ESP para el trigo en los Estados Unidos y la Comunidad Europea, según los cálculos efectuados por la Secretaría de la OCDE como parte del trabajo analítico emprendido en el marco del informe de la OCDE "Las políticas nacionales y el comercio agropecuario".

A. ESP total

El ESP total mide el conjunto de transferencias efectuadas en favor de los productores en virtud de las políticas aplicadas en un país, para un producto dado y en un año determinado.

I. EE.UU.: Trigo - años 1979 a 1981

<u>Transferencias a los productores como efecto de las políticas aplicadas¹</u>	<u>1979.</u>	<u>1980.</u>	<u>1981.</u>
	(En millones de dólares EE.UU.)		
i) <u>Sostenimiento de los precios y de los ingresos:</u>			
a) pagos directos del Gobierno:			
- catástrofes naturales	79,0	228,1	220,6
- primas complementarias	0,0	0,0	414,4
- transferencia de otros sectores	0,0	0,0	0,0
- almacenamiento	64,1	59,9	111,3
b) costos de mantenimiento de existencias por el Gobierno	156,2	859,9	208,5
c) Subvención de intereses:			
- CCC (préstamos ordinarios)	82,7	100,1	167,1
- servicio de almacenamiento agrícola	14,9	17,2	18,3
- sistema de crédito para las explotaciones agrícolas	24,9	32,6	36,3
- sistema de créditos para los agricultores	28,3	45,7	83,4

¹ Los gastos presupuestarios y las estimaciones del Departamento de Agricultura de los EE.UU. no están en general especificados por producto. Las asignaciones se hacen sobre la base de la participación del producto en el valor total de la producción o sus subconjuntos.

- racionalización y estructuras
- elaboración y comercialización
- facilidades en materia de transporte
- ventajas fiscales
- medidas de autoridades provinciales y estatales

Fuente: OCDE, "National Policies and Agricultural Trade", anexo II, mayo de 1987

<u>Transferencias a los productores como efecto de las políticas aplicadas</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u> (En millones de dólares EE.UU.)	<u>1981</u>
d) seguro de las cosechas	-0,4	85,0	4,1
e) subvención para combustibles	67,2	77,5	85,8
ii) <u>Investigación y asesoramiento:</u>			
a) investigación	37,9	50,0	53,3
b) asesoramiento	15,3	17,9	20,0
iii) <u>Inspección, lucha contra las plagas:</u>			
a) inspección	6,1	9,1	10,6
b) lucha contra las plagas	15,0	18,2	20,7
iv) <u>Mejoras en la tierra</u>	102,2	108,0	121,3
v) <u>Elaboración y comercialización</u>	3,7	4,3	4,9
vi) <u>Programas generales:</u>			
a) medidas fiscales	69,8	81,8	97,0
b) transporte	103,8	114,7	190,1
vii) <u>Programas de los Estados</u>	75,7	104,1	116,7
viii) <u>Otros</u>	0,0	0,0	0,0
ESP TOTAL	947,4	2.014,1	1.984,4

El ESP total medio (1979-1981) para el trigo en los Estados Unidos fue de: 1.648,6 millones de dólares de los EE.UU.

II. Comunidad Europea: Trigo (trigo blando) - años 1979 a 1981

<u>Transferencias a los productores como efecto de las políticas aplicadas</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
	(Millones de ECU)		
i) <u>Política de mercado de la CEE</u>			
a) medidas comerciales ¹	1.821,3	1.522,0	1.656,0
b) pagos directos	0,0	0,0	0,0
c) otras medidas	0,0	0,0	0,0
ii) <u>Política estructural de la CEE</u>	17,0	15,0	19,0
iii) <u>Políticas nacionales: Estados miembros</u>			(571,0)
a) mejoramiento de las estructuras	306,0	329,0	..
b) pagos por catástrofes naturales	26,0	18,0	..
c) desarrollo rural	20,0	22,0	..
d) elaboración y comercialización	55,0	82,0	..
e) apoyo al mercado	15,0	19,0	..
f) ayuda financiera	2,0	7,0	..
g) otras formas de apoyo a los ingresos de los productores	3,0	5,0	..
h) investigación, formación y asesoramiento	74,0	82,0	..
i) otras medidas	7,0	7,0	..
ESP TOTAL	2.346,3	2.108,0	2.246,0

De este modo el ESP total medio (1979-1981) para el trigo en la Comunidad Europea fue de:

2.233.4 millones de ECU

¹(Precio del productor - precio de referencia mundial) x nivel de producción. En el caso del trigo blando, dado que la Comunidad Europea es un exportador neto de este producto, se utilizó como precio de referencia un precio de exportación (f.o.b.), y en especial el precio f.o.b. Rouen - Trigo normal (válido para diversos destinos, determinados en virtud del sistema de licitaciones para exportación sobre la base de ejercicios anuales julio/junio). La estimación fue la siguiente (ECU/t) 1979: 122,2; 1980: 134,1; 1981: 177,6. El nivel de producción y el precio de productor se indican más adelante.

B. Coefficiente ESP

Para proceder a comparaciones entre países, el ESP total debe expresarse en porcentaje o en valor unitario. La OCDE utiliza el coeficiente ESP para expresar el valor total de la ayuda prestada como porcentaje del valor de producción ajustado. El valor total de la ayuda es equivalente al ESP total. El valor de producción se ajusta sumando al valor del producto todo pago directo neto (es decir, se suman las primas complementarias y se restan los gravámenes al productor).

I. EE.UU. - Trigo:

	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
i) <u>nivel de producción</u> (millones de toneladas)	58,1	64,6	76,2
multiplicado por:			
ii) <u>precio del productor</u> (dólares EE.UU./tonelada)	138,9	143,6	134,2
igual a:			
iii) <u>valor de producción</u> (millones de dólares EE.UU.)	8.070,1	9.276,6	10.226,0
sumado a:			
iv) <u>pagos directos</u> (millones de dólares EE.UU.)	143,1	228,0	746,3
igual a:			
VALOR DE PRODUCCION AJUSTADO (millones de dólares EE.UU.)	8.213,2	9.504,6	10.972,3

De este modo, los coeficientes ESP para el trigo en los Estados Unidos fueron:

$$\frac{\text{ESP total}}{\text{valor de producción ajustado}} \times 100 = \frac{947,4}{8.213,2} \times 100 = \frac{2.014,1}{9.504,6} \times 100 = \frac{1.984,4}{10.972,3} \times 100$$

O SEA:

$$\underline{11,5\%} \qquad \qquad \underline{21,2\%} \qquad \qquad \underline{18,1\%}$$

De este modo, el coeficiente ESP total medio (1979-1981) para el trigo en los Estados Unidos fue de:

$$\underline{17,2\%}$$

II. Comunidad Europea - Trigo (trigo blando):

	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
i) <u>nivel de producción</u> (millones de toneladas)	44,64	50,23	49,73
multiplicado por:			
ii) <u>precio del productor</u> (ECU/tonelada)	163,0	164,4	177,6
igual a:			
iii) <u>valor de producción</u> (millones de ECU)	7.276,3	8.257,8	8.832,1
sumado a:			
iv) <u>pagos directos</u> (millones de ECU)	0,0	0,0	0,0
igual a:			
VALOR DE PRODUCCION AJUSTADO (millones de ECU)	7.276,3	8.257,8	8.832,1

De este modo, los coeficientes ESP (1979-1981) para el trigo en la Comunidad Europea fueron:

$$\frac{\text{ESP Total}}{\text{valor de producción ajustado}} \times 100 = \frac{2.346,3}{7.276,3} \times 100 = 32,21$$

$$\frac{2.108,0}{8.257,8} \times 100 = 25,51$$

$$\frac{2.246,0}{8.832,1} \times 100 = 25,42$$

O SEA:

32,21

25,51

25,42

El coeficiente ESP medio (1979-1981) para el trigo en la Comunidad Europea fue, por tanto de:

27,71

NOTA: Para un análisis detallado de los métodos y fuentes utilizados véanse los documentos de la OCDE DAA/1948 y DAA/1949.

