

382.76  
S127  
C2

SEBASTIÁN SÁEZ



ESTRATEGIA Y NEGOCIACIÓN EN EL SISTEMA  
MULTILATERAL DE COMERCIO  
ECONOMÍA INTERNACIONAL APLICADA

© SEBASTIÁN SÁEZ

Inscripción N°: 111.679  
ISBN 956-201-440-1

Dirección: Jaime Cordero  
Diseño de portada y diagramación: Job López Góngora

Esta edición de 1000 ejemplares  
se terminó de imprimir en noviembre de 1999,  
en DOLMEN EDICIONES S.A. Santiago.

Edita e imprime  
DOLMEN EDICIONES S.A.  
Cirujano Guzmán 194, Providencia Santiago

Derechos exclusivos reservados para todos los países.  
Prohibida su reproducción total o parcial, para uso privado o colectivo,  
en cualquier medio impreso o electrónico, de acuerdo a las leyes  
N°17.336 y 18.443 de 1985  
(Propiedad intelectual).

IMPRESO EN CHILE/PRINTED IN CHILE



900039916 - BIBLIOTECA CEPAL

DOLMEN EDICIONES  
Caracas • Montevideo • Santiago de Chile

## CAPITULO I

## LA RONDA URUGUAY DEL GATT\*

---

*La historia del GATT ha sido siempre una mezcla de triunfos y fracasos, de adaptación y compromiso, y de una lucha por preservar ciertos principios frente a exigencias políticas.*

*Sólo por que la lucha se ha intensificado, no significa que los principios no siguen siendo válidos.*

**Patrick Low**

*La Ronda Uruguay deberá ser juzgada un éxito, en gran parte, simplemente si logra escribir las reglas constitucionales en las nuevas áreas y disciplinas: el proceso de continuar su aplicación seguirá más tarde.*

**J. Bhagwati**

---

La Ronda Uruguay (RU) representa el más amplio y ambicioso proceso de negociaciones multilaterales llevado a cabo en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) desde su creación en 1947. La RU se caracterizó por la integración de temas tradicionalmente postergados como la agricultura y los textiles, el fortalecimiento de las disposiciones que

---

\* Este capítulo se inspira en un trabajo específico sobre "La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales: una evaluación para América Latina y el Caribe", escrito para Cepal en septiembre de 1994. Los acuerdos de la OMC contemplan un número importante de áreas. En este capítulo y en el libro habrán algunos aspectos que no se aborden por razones de espacio. Entre ellos cabe mencionar, materias tales como licencias de importación; valoración aduanera; inspección de previa a la expedición; reglas de origen; Acuerdos Plurilaterales; y

regulan el comercio, y por el esfuerzo de incorporar áreas que van más allá del ámbito común del comercio como propiedad intelectual, inversiones y servicios. El presente capítulo tiene como propósito realizar una evaluación de los resultados de la RU. La primera sección analiza el origen, propósito, e impactos de la RU. En la segunda sección se estudian los resultados de las negociaciones arancelarias y de materias no arancelarias. La tercera sección abarca los aspectos referidos a las reglas del comercio internacional, en particular, salvaguardias, subvenciones y derechos antidumping. La cuarta sección describe las principales excepciones que contienen los acuerdos de la RU respecto de los derechos y obligaciones generales. El sistema de solución de diferencias se describe en la quinta sección; los llamados temas nuevos, medidas sobre las inversiones relacionadas con el comercio propiedad intelectual y comercio, el comercio de servicios son los aspectos que toca la sexta sección.

### I.1 ORIGEN, PROPOSITOS E IMPACTOS DE LA RU<sup>1</sup>

Durante la Segunda Guerra Mundial, las fuerzas aliadas que luchaban en contra de Alemania, Italia y Japón, se abocaron a diseñar la arquitectura económica internacional que promoviera el crecimiento, desarrollo, estabilidad y la paz de los países en la posguerra. En la Conferencia de Bretton Woods fueron creados el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Se acordó además negociar la creación de una Organización Internacional del Comercio (OIC) que promoviera un esquema abierto y estable del intercambio. Sin embargo, luego de

obstáculos técnicos. Estos son aspectos normativos de importancia que deben ser analizados para tener una visión de conjunto de los distintos aspectos que intervienen en el comercio. Sin embargo, se debe señalar que estos acuerdos están orientados a apoyar los principios de no discriminación consagrados en el sistema multilateral de comercio, consagrados en la cláusula de n.m.f., el trato nacional y los principios de transparencia, por lo que estos están consagrados en estos acuerdos que no se analizan aquí.

1 Referencias generales acerca del origen, contenido y propósito de la RU, pueden consultarse en: Abreu (1989), Finger y Olechowski (1987), Winters (1990), CEPAL (1991), Schott (1990), Low (1993), Sáez (1991) y (1994).

la Conferencia de la Habana en la que se concluyeron las negociaciones para crear esta organización, el gobierno de la Estados Unidos se enfrentó con una fuerte oposición del Congreso que debía ratificar este tratado. Al percibir una posible demora en los trámites de ratificación, varios participantes de la reunión en la Habana decidieron proseguir las negociaciones orientadas a reducir las barreras arancelarias y no arancelarias que habían proliferado en los años 30. Para ello acordaron un Protocolo de Aplicación Provisional de las disposiciones referidas al comercio de bienes de la Carta de la Habana. De esta manera, algunos de los participantes originales en las negociaciones entre ellos Chile, decidieron preservar las disposiciones de la OIC referidas al comercio de bienes y acordaron su aplicación en forma provisional. Desde la entrada en vigor del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1948 tuvieron lugar siete rondas de negociaciones comerciales orientadas a disminuir las barreras arancelarias y no arancelarias entre sus miembros.

El sistema multilateral de comercio creado a partir de las disposiciones del GATT de 1947 se sustenta en tres pilares básicos<sup>2</sup>, que dan sustento al principio de no discriminación:

- (a) La **cláusula de nación más favorecida** (n.m.f.), obliga a extender «cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido» en el tratamiento arancelario de un producto, independientemente de su origen, en forma automática e incondicional, al conjunto de los miembros del GATT, excepto en el caso de zonas de libre comercio y uniones aduaneras.
- (b) El **trato nacional**, asegura que las mercaderías importadas queden sujetas a un régimen de comercialización no menos favorables que el que rige en términos tributario, de calidad, reglamentario, etcétera, al de las mercaderías nacionales similares.

2 Ver Long (1985).

Como un complemento, las disposiciones del GATT procuran que las importaciones queden sujetas sólo a derechos aduaneros, impuestos u otras cargas, y no sean limitadas por medidas no arancelarias, tales como cuotas, licencias o prohibiciones, excepto en los casos contemplados en el acuerdo y en los términos y condiciones que ahí se establecen, normalmente, referidos a asegurar la no discriminación y no constituir en sí mismos barreras al comercio.

Estas disposiciones son reforzadas por medio de otras obligaciones que abordan aspectos tales como, subvenciones, cuotas, empresas comerciales del Estado, que pueden establecer de hecho o de derecho barreras al comercio y discriminaciones en el trato.

- (c) Por último, el principio de **reciprocidad** —que no está formalizado jurídicamente en el Acuerdo General— busca «equilibrar» las concesiones mutuas que se otorgan los países miembros durante el proceso de negociaciones expresado como el logro de un “equilibrio de derechos y obligaciones” entre sus miembros. Esto quiere decir que la reciprocidad se evalúa dentro de un sistema de derechos y obligaciones y no en base a cada una de las concesiones otorgadas y recibidas. Es así como se observan y se “aceptan” diferencias en el trato arancelario que reciben las mercancías. Por ejemplo, los aranceles que afectan al comercio son distintos entre los países.

Como resultado de las negociaciones que tuvieron lugar entre 1947 y 1979 el nivel promedio de las tarifas que era de alrededor de un 40%; treinta años más tarde alcanzaron niveles inferiores al 10%, situándose en algunos casos entre el 3% y el 5%.

Durante las décadas del setenta y ochenta, el GATT presentó diversas debilidades que se originaban, en gran medida, en una serie de defectos de nacimiento. En efecto, como resultado del rechazo del Congreso de Estados Unidos a la creación de la OIC, los países adoptaron en forma provisional las disposiciones relativas al GATT con importantes excepciones en su aplicación, con ello quedó sujeto a un *status* jurídico indefinido, a diferencia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, lo que influyó en

su eficacia. Una de las debilidades se referían a la ausencia de un mecanismo formal de solución de diferencias que se fue desarrollando a través de los años, ver capítulo VII.

Hasta 1973, la apertura comercial, centrada en la reducción de los elevados niveles de aranceles, ocupó el centro de atención de los países participantes en las rondas de negociaciones. Sin embargo, a medida que se produjo una significativa reducción de los aranceles, fueron surgiendo nuevas medidas que tenían como propósito atenuar los efectos de las rebajas arancelarias negociadas: obstáculos técnicos, procedimientos aduaneros, excepciones sectoriales amplias como el caso de la agricultura y los productos textiles y de confecciones, licencias de importación, mecanismos para corregir situaciones de competencia desleal. Por ello, en 1973 durante la negociación de la Ronda Tokio del GATT (1973-79), los temas relacionados con regulaciones internas —en particular, estándares, y medidas para corregir situaciones de competencia desleal, y compras de gobierno— adquirieron mayor protagonismo.

Luego de los seis años de negociaciones comerciales en el marco de la Ronda Tokio que finalizó en 1979, los países miembros del GATT iniciaron un proceso de evaluación de sus resultados, concluyendo que habían importantes imperfecciones en el sistema que debían ser abordadas. Entre ellas destacaba el significativo número de transacciones comerciales que se realizaban al margen del sistema de comercio internacional, especialmente las transacciones agrícolas, y de textiles y vestuarios<sup>3</sup>. Asimismo, se observa un sistema multilateral desintegrado compuesto por diversos acuerdos cuya relación legal con el cuerpo central del GATT de 1947 era ambiguo y cuya membresía no era universal.

En la década de los ochenta, se acentúa la erosión del sistema multilateral de comercio a través de la proliferación de los acuerdos bilaterales de regulación, muchos de ellos impuestos bajo amenaza de represalias comerciales, suscritos al margen del

3 El entonces director del GATT encomendó a un grupo de especialistas un informe acerca de qué aspectos del sistema multilateral de comercio debían ser reformados, ver GATT (1987).

Acuerdo General, lo que en definitiva redundó en un debilitamiento del sistema multilateral.

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

Los objetivos de esta negociación pueden ser resumidos en los siguientes términos: *En primer lugar*, existía el interés de ampliar la cobertura del sistema multilateral de comercio que fue desmembrado por la exclusión sistemática de la agricultura y los textiles y confecciones de las disciplinas y reglas del GATT. Asimismo, la proliferación de barreras no arancelarias (cuotas, licencias, prohibiciones, etc.), junto al surgimiento de las denominadas medidas de zona gris, restricciones voluntarias a las exportaciones, y otras relacionadas con el comercio administrado, habían menoscabado el sistema multilateral de comercio que se estaban guiando en forma creciente por relaciones de poder antes que por reglas del derecho. Adicionalmente, la debilidad del sistema de solución de diferencias hacía difícil hacer valer el cumplimiento de las obligaciones menoscabando el apoyo al sistema multilateral de comercio.

Por otra parte, los países desarrollados consideraban que los PED (PED) se comportaban como «polizones» (*free-riders*) al no asumir niveles equivalentes de compromisos, y buscar un tratamiento especial y diferenciado que los sustrajera de las responsabilidades colectivas que contemplaba el GATT, lo que se tradujo, en general, en políticas comerciales restrictivas.

Los PED, en cambio, consideraban al GATT como una institución que representaba fundamentalmente los intereses de los principales países desarrollados y que no atendía en forma adecuada las especificidades de su condición. Ello se manifestaría en la sistemática exclusión de las reglas del juego de los productos de su particular interés, agrícolas, textiles y confecciones, productos tropicales, etcétera. Todos estos elementos llevaron al

convencimiento de que uno de los objetivos centrales debía ser reforzar las reglas y credibilidad del sistema multilateral de comercio. Cabe hacer notar, sin embargo, que al emprender procesos de reformas económicas, en los años ochenta, en el marco de programas de ajustes al amparo del FMI y el Banco Mundial, muchos PED fueron adhiriendo a los principios del GATT. En América Latina los ejemplos de México y Venezuela, son los más importantes, pero países como Ecuador y Panamá también fueron incrementando el número de miembros del sistema.

*En segundo lugar*, la RU tuvo como finalidad incorporar al sistema multilateral nuevas dimensiones que intervienen en el intercambio comercial. En particular, el comercio de servicios que ha adquirido especial relevancia en la economías contemporáneas, especialmente, para los países industrializados; además, la propiedad intelectual y su relación con el comercio de bienes y servicios, constituyó una de las principales materias de negociación. La regulación de la legislación sobre inversión extranjera y su relación con el comercio, fue un área prioritaria de negociación para los países desarrollados. Todos estos aspectos, fueron muy resistidos por parte de los PED que no estaban dispuestos a asumir compromisos en esta área antes y durante las negociaciones.

Por lo anterior, esta ronda de negociaciones fue muy compleja, la más larga de la historia del GATT, y no estuvo exenta de grandes dificultades. De hecho, las negociaciones debieron haber concluido originalmente en diciembre de 1990. Sin embargo, debido a las dificultades en el tratamiento de diversos temas, entre ellos el de agricultura, y la intromisión de agendas políticas propias en los principales actores del sistema, Estados Unidos y la Unión Europea (UE), el término de las negociaciones sólo tuvo lugar en diciembre de 1993.

Para superar los problemas de desintegración mencionados y como una forma de sumar apoyo político y entre intereses económicos, se acordó que la adhesión a los acuerdos negociados debía constituir un *compromiso único* (*single undertaking*), que incorporara todas las áreas de negociación, y que se debía asumir *sin* posibilidad de formular reservas. Ello transforma a este acuerdo

en el más importante instrumento comercial multilateral suscrito hasta ahora. La creación de la nueva Organización Mundial del Comercio constituye un paso hacia la consolidación del sistema multilateral de comercio como marco regulatorio del comercio mundial. El Acta Final de la RU contempla la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que tiene bajo su responsabilidad la «puesta en práctica y aplicación de todos los Acuerdos e instrumentos jurídicos negociados...». La OMC tiene una personalidad jurídica definida en los términos del derecho internacional poniéndola en pie de igualdad con otros organismos internacionales. En ella se integran la totalidad de las materias negociadas durante la RU, en especial los acuerdos relativos al comercio de bienes, servicios y propiedad intelectual.

La RU inyectó a la economía mundial una fuerte dosis de certidumbre al alejar del horizonte las amenazas de guerras comerciales entre las principales potencias económicas mundiales y, además, robusteció la credibilidad en el funcionamiento del sistema multilateral. La existencia de la OMC y las funciones que cumple se sustenta en fundamentos del derecho internacional público, de las relaciones internacionales y de la teoría económica. En efecto, en un mundo en que las relaciones entre Estados son, fundamentalmente, aún cuando no exclusivamente, relaciones de poder en que los países que participan buscan maximizar el logro de su interés nacional, sujeto a determinadas restricciones entre ellas, su tamaño y nivel de desarrollo relativos, los acuerdos internacionales y las organizaciones del tipo de la OMC proveen un marco contractual en que las relaciones de poder son “*contenidas*”.

En palabras de Shaw (1991), cuando “más de una entidad existe dentro de un sistema, debe haber algún tipo de concepción respecto de cómo relacionarse con otras entidades, ya sea sobre la base de la coexistencia u hostilidad. El derecho internacional como se ha desarrollado desde el siglo diecisiete ha adoptado la misma aproximación y en general (aunque con excepciones notables) ha evitado la hostilidad y enemistad permanente. Porque el Estado, aun cuando internamente supremo, desea mantener su soberanía externamente y necesita cultivar otros estados en un mundo

crecientemente interdependiente, de manera tal que debe reconocer los derechos de otros. Esta aceptación de los derechos de otros estados, lleva inevitablemente a un sistema para regular y definir esos derechos y, por supuesto, obligaciones”.

Desde el punto de vista de la relaciones internacionales, es perfectamente compatible la idea de que éstas estén dominadas por relaciones de poder con la idea de que las naciones cooperan entre sí bajo determinadas circunstancias. En efecto, la OMC —al igual que otros organismos internacionales— responden a una lógica de cooperación internacional en pro de alcanzar un interés común. En este caso la OMC procura establecer un conjunto de regulaciones, promover un marco de estabilidad en el intercambio de bienes y servicios y, al mismo tiempo, reducir y eliminar de manera concertada aquellos obstáculos que lo restringen<sup>4</sup>.

Finalmente, desde el punto de vista de la teoría económica, instituciones internacionales como la OMC juegan un papel significativo en tres ámbitos:

- a) desde el punto de vista de los costos de transacción, son un *locus* en el que converge un grupo de países para reducir el costo de llevar a cabo las transacciones comerciales a través de establecer un régimen contractual en el que existen mecanismos de coerción efectivos frente a incumplimientos, (ver Coase, (1994), y Dixit, (1996));
- b) desde el punto de vista de la teoría de juegos, es un *locus* en el que los países, a través de juegos cooperativos sucesivos, pueden avanzar en la negociación de determinados objetivos económicos; y
- c) finalmente, es un “servicio público de carácter internacional”, que permite mantener los mercados abiertos y estabilizar los flujos de comercio en momentos en que existen crisis internacionales o fuerzas internas que promueven restringir el comercio, (ver Kindleberger, (1984)).

<sup>4</sup> Para una justificación del papel que juegan este tipo de organismos en el ámbito de las relaciones internacionales ver Keohane (1984).

Cuadro I.1 RU: GANANCIAS DE BIENESTAR <sup>a/</sup>

(Millones de dólares corrientes)

País o región	OECD <sup>b/</sup>		Mundo <sup>c/</sup>	
	Ganancias de bienestar	% del PIB	Ganancias de bienestar	% del PIB
-Canadá	5.916	1,1	6.649	1,2
-Unión Europea	78.317	1,9	71.271	1,7
-EFTA	34.238	5,4	38.384	6,0
-Japón	35.490	1,5	41.968	1,8
-Estados Unidos	26.298	0,4	27.558	0,4
TOTAL OECD	181.846	n.d.	187.726	n.d.
RESTO DEL MUNDO	29.942	n.d.	86.362	n.d.
TOTAL MUNDIAL	211.788	n.d.	274.088	n.d.

Fuente: OECD (1994).

Nota: <sup>a/</sup>Representa el incremento neto en el bienestar mundial en el año 2.002, medido en precios de 1991.<sup>b/</sup>OECD: representa el escenario en que sólo los miembros de esa agrupación implementan los resultados de la RU.<sup>c/</sup>Mundo: representa el escenario en que todos los miembros del GATT implementan sus resultados.

El Cuadro I.1 contiene algunas estimaciones de las ganancias de bienestar derivadas de los resultados de la RU<sup>5</sup>. Se observa que los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) concentran cerca de un 70% de las ganancias, lo que refleja su peso en la economía y comercio mundiales. Asimismo, estas cifras reflejan que los países desarrollados dejan de aplicar políticas (relativamente) más negativas para su bienestar (especialmente, agricultura y textiles). Asimismo, los resultados medidos en términos de producto interno bruto (PIB) representan un porcentaje pequeño, excepto para los países miembros de la Área de Libre Comercio Europea (EFTA).

Harrison, Rutherford, & Tarr (1995) estiman las ganancias de bienestar mundiales derivadas de las menores barreras arancelarias

5 Existen diversas estimaciones de los efectos de la RU sobre la economía mundial. Todas ellas tienen distintos problemas que no es del caso analizar aquí, ver Perroni (1998). Las ganancias de bienestar se originan en dos efectos. Por una parte un aumento del bienestar de los consumidores que tienen acceso a un abanico más amplio de bienes y servicios que pueden consumir y por otra ganancias en la producción que se originan por una mejor asignación de recursos.

y no arancelarias en US\$ 95 mil millones (de 1992) anuales (0,4% del PIB mundial). Al estimarse los efectos dinámicos de la RU las ganancias de bienestar se incrementan a US\$ 171 mil millones anuales (0,7% del PIB mundial).

Por otra parte, al descomponer estas cifras entre PED y desarrollados se concluye que las ganancias de bienestar para el primer grupo alcanzarían US\$ 19 mil millones (0,4% del PIB) y US\$ 76 mil millones (0,4% del PIB) para el segundo grupo de países. Al incluir los efectos dinámicos las ganancias<sup>6</sup> para estos dos grandes grupos de países serían del orden de US\$ 55 mil millones (1,2% del PIB) y US\$ 115 mil millones (0,6% del PIB) respectivamente. En consecuencia, al igual que el estudio de la OECD se concluye que los principales beneficiarios son los países desarrollados<sup>7</sup>.

Asimismo, se descomponen las ganancias de bienestar entre tres grandes sectores: agricultura, textiles y confecciones y el resto del comercio de manufacturas. Los beneficios derivados de las rebajas arancelarias se distribuyen en un 61%, 17% y 22% entre cada sector respectivamente usando el modelo estático. Al incorporar los efectos dinámicos la distribución se modifica a un 37%, 12% y 51% respectivamente<sup>8</sup>.

6 La incorporación de los efectos dinámicos consiste en suponer que la situación inicial es de estado estacionario, es decir, que dada la tasa de retorno del capital su *stock* es óptimo en cada país. La RU modifica la tasa de retorno como resultado de una asignación de recursos más eficiente lo que lleva un incremento en el *stock* de capital hasta que su productividad marginal se iguala a la tasa de retorno inicial.

7 Dependiendo de los sectores las ganancias se distribuyen de acuerdo con los niveles de protección de cada país. Por ejemplo, la Unión Europea es la que presenta las mayores ganancias de bienestar en el sector agrícola.

8 Las estimaciones son muy sensibles a los supuestos con que se construyen los modelos. Por ejemplo, éstos son función del nivel de desagregación de países y sectores. También son función de si se está trabajando con modelos de competencia perfecta con rendimientos constantes a escala o bien modelos con rendimientos crecientes a escala. Asimismo, los supuestos respecto del comportamiento de las elasticidades (constantes o variables) afectan sensiblemente los resultados de los modelos. En este caso se optó por utilizar

Otros estudios indican que en términos del PIB mundial el efecto neto sobre los ingresos fluctuaría entre el 1% y el 4,5%, dependiendo de los supuestos con que se trabaje. En relación con el impacto de la RU sobre el comercio, las estimaciones varían desde un aumento de sólo el 5% del comercio mundial, UNCTAD (1994), hasta un aumento de 12% del comercio mundial, GATT (1993).

Estas estimaciones, sin embargo, no capturan las ganancias que se derivan del mejoramiento de las reglas que regulan el comercio, y de la incorporación de nuevos temas que pasarán a estar cubiertos por un sistema de reglas multilaterales de comercio (servicios, y algunos aspectos de las inversiones y la propiedad intelectual).

Un último aspecto es el relativo a las mejoras institucionales que surgen como resultado de la RU. En primer término, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) integró en un instrumento autocontenido las distintas áreas temáticas acordadas<sup>9</sup>. Ello permitió darle coherencia a los distintas medidas<sup>10</sup> que afectan al sistema multilateral de comercio y reduce la posibilidad de la adopción de barreras unilaterales por parte de ciertos países. En segundo lugar, las modificaciones al sistema

los resultados relativos a los modelos más desagregados, con rendimientos crecientes a escala y elasticidades estables. Por ello pueden diferir de otros resultados, por ejemplo, los presentados en el trabajo de Francois, McDonald, Nordström (1995), los que realizan una extensa revisión de los distintos modelos empleados para estimar los posibles efectos de la RU. Los resultados que estos autores muestran son significativamente mayores a los del estudio de Harrison y otros citado anteriormente. En efecto, estos autores estiman ganancias de bienestar que fluctúan entre un 0,45% y un 0,94% del PIB mundial, los países desarrollados concentran entre un 42% y un 55% de las ganancias. También difieren en cuanto a los sectores que logran mayores ganancias de bienestar. Siendo menores las estimaciones respecto de la agricultura (entre un 3% y un 9% del total de ganancias de bienestar mundiales). No es posible determinar qué estimaciones son más adecuadas.

9 Excepto en el caso de los llamados acuerdos plurilaterales, que no forman parte de los requisitos para ser miembro de la OMC aun cuando son administrados por esta organización.

10 Dependiendo del acuerdo de que se trate "medida" puede tener diversos significados, siendo el más general todas aquellas leyes, reglamentos, decisiones administrativas, que afectan el comercio.

#### Recuadro I.1: Concesiones y obligaciones.

Los acuerdos de la OMC contemplan dos grandes categorías de compromisos: i) las **obligaciones** son el conjunto de derechos y compromisos legales vinculantes de los cuales no pueden exceptuarse sino que en las situaciones expresamente contempladas y prescritas en el tratado, su no cumplimiento constituye una violación en los términos del derecho internacional de la cual se derivan responsabilidades para el Estado. En esta categoría de disciplinas se encuentran, especialmente aunque no exclusivamente, las cláusulas de trato de nación más favorecida, de trato nacional, no aplicación de medidas no arancelarias, etcétera. Un país no debe desviarse de estas obligaciones, su no cumplimiento involucra una violación que, sólo puede ser remediada a través de la modificación de la norma interna poniéndola en conformidad con la obligación; y ii) las **concesiones** son obligaciones que el país asume, que tienen igual valor y nivel jurídico ya que se consideran igualmente una obligación. La diferencia radica en que una concesión es una obligación que puede ser modificada por voluntad de las partes previa negociación. Una concesión es por ejemplo, el compromiso de **consolidación** arancelaria mediante el cual un miembro se obliga a no adoptar aranceles mayores a un X por ciento para la importación de un determinado bien. En el marco de la Ronda Uruguay, Chile se comprometió a reducir su nivel de arancel consolidado desde un 35% a un 25%, para el conjunto del universo arancelario, excepto para los productos sujetos a bandas de precios y productos lácteos, cuyo nivel quedó en un 31,5%.

de solución de diferencias, como veremos más adelante, son de vital importancia para los miembros de la OMC dado que por medio de él ejercen sus derechos, independientemente de consideraciones de desarrollo y pesos económicos relativos.

## I.2 NEGOCIACIONES ARANCELARIAS

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

Cuadro I. 2: Importaciones de productos industriales:

(porcentajes)

	Economías Industrializadas	Economías en desarrollo	Economías en transición
(a) Porcentaje de importaciones bajo arancel consolidado ante de la RU	94	13	74
(b) Porcentaje de importaciones bajo arancel consolidado después de la RU	99	61	96
<i>(c) Resultado de la RU</i>			
i- Libre de impuestos	18	1	12
ii- Consolidación y reducción de aranceles	64	32	76
iii- Consolidación sin reducción de aranceles	3	26	1
iv- Sin ofertas	16	42	10

Fuente: Abreu (1995).

Nota: - economías en transición: se refiere a países ex comunistas.

- (a) Representa la misma proporción de líneas arancelarias cuyos aranceles estaban consolidados en los tres grupos de miembros antes de concluir la RU;
- (b) Representa la misma de líneas arancelarias cuyos aranceles fueron consolidados como resultado de la RU;
- (c) Representa: i- la proporción de líneas arancelarias sujetas a arancel cero después de la RU; ii- la proporción de líneas arancelarias cuyos aranceles fueron consolidados y reducidos en las negociaciones de la RU; iii- la proporción de líneas arancelarias que fueron consolidadas pero respecto de las cuáles no hubo compromisos de reducción en sus niveles; iv- la proporción de líneas arancelarias que no fueron consolidadas y respecto de las cuales no hubo compromisos de reducción.

### 1.2.a. Aranceles y medidas no arancelarias

Resulta difícil cuantificar los resultados de las negociaciones arancelarias pues éstas se componen de dos elementos: i)- por una parte está la consolidación de los aranceles que previamente no estaban *consolidados*, ver recuadro; ii) la reducción de los niveles arancelarios previamente consolidados; y iii) finalmente, la política arancelaria de muchos PED implica que aplican aranceles efectivos menores a los consolidados.

El Cuadro I.2 registra la situación de las negociaciones de acceso para los bienes industriales (más adelante se analiza el caso específico de la agricultura). Como se puede apreciar respecto de consolidaciones arancelarias, los PED incrementaron sustancialmente el porcentaje de importaciones sujetas a aranceles consolidados, al mismo tiempo 26% de las concesiones consistieron en sólo consolidación de aranceles sin estar acompañadas de rebaja de aranceles.

Cuadro I.3: Aranceles Consolidados Importaciones/Exportaciones Post-Ronda Uruguay  
(Tasas expresadas en porcentajes)

Sectores	América Latina		Estados Unidos		Unión Europea		Japón		Canadá		Asia oriental y Pacífico	
	A/Ms (1)	A/Xs (2)	A/Ms (1)	A/Xs (2)	A/Ms (1)	A/Xs (2)	A/Ms (1)	A/Xs (2)	A/Ms (1)	A/Xs (2)	A/Ms (1)	A/Xs (2)
Agricultura												
Estimación 1	40,0	16,7	10,9	43,3	15,7	55,9	64,9	11,7	7,7	40,9	47,8	24,7
Estimación 2	42,8	9,7	2,6	27,7	3,8	19,9	16,9	8,2	2,8	6,8	77,6	22,2
Pesca	23,9	5,3	0,9	4,3	11,6	2,8	3,9	4,5	2,1	2,8	7,3	4,7
Petróleo	35,8	5,3	1,1	22,4	0,9	2,5	4,4	11,6	6,5	1,3	35,1	4,7
Madera, pasta de madera, muebles	26,7	4,2	0,2	4,0	0,5	3,2	1,1	2,6	1,2	0,7	11,5	3,0
Textiles y confecciones	35,0	14,5	14,7	14,1	8,5	12,2	7,2	12,2	13,5	9,4	22,5	12,8
Cueros, caucho, Calzados	34,1	10,2	6,8	10,2	4,9	8,0	8,3	7,4	8,7	4,1	14,5	7,0
Metales	32,5	5,0	1,3	6,4	1,7	5,4	0,5	6,2	3,0	1,2	12,8	2,9
Químico y fotográfico	28,1	10,6	2,8	9,0	4,4	6,6	1,9	8,1	4,7	3,9	17,1	7,1
Equipos de transporte	34,2	6,2	4,6	5,9	6,2	6,1	0,0	8,5	5,3	6,7	24,6	4,7
Máquinaria no eléctrica	32,0	5,3	1,0	6,0	1,6	6,1	0,0	5,2	3,0	2,0	18,6	3,6
Máquinaria eléctrica	33,3	4,8	2,0	6,6	5,2	7,6	0,1	5,6	3,5	2,9	11,5	4,3
Minerales	26,1	5,3	1,8	4,1	0,7	4,0	0,2	7,4	1,3	1,1	10,5	2,1
Otras manufacturas	33,1	8,4	1,5	4,6	2,6	4,1	0,6	4,2	2,5	1,6	14,4	3,3
Industriales	31,1	6,9	3,5	6,3	3,2	6,3	1,5	6,4	4,3	3,2	15,8	6,1
(Cobertura/Xs/Ms) (*)	(99,9)	(25,0)	(100,0)	(28,9)	(100,0)	(28,9)	(95,9)	(49,0)	(99,8)	(5,1)	(81,5)	(37,3)
Totales	32,7	7,4	3,3	8,7	3,2	7,0	3,7	6,4	4,2	3,3	21,0	7,8
(Cobertura/Xs/Ms) (*)	(100,0)	(21,8)	(92,5)	(29,0)	(100,0)	(29,0)	(83,4)	(48,9)	(96,8)	(5,6)	(77,3)	(35,7)

Fuente: World Bank (1996)

Nota: Col. (1), niveles de aranceles consolidados ponderados por importaciones sujetas al arancel n.m.f.

Col. (2), niveles de aranceles consolidados ponderados por enfrentan las exportaciones sujetas al arancel n.m.f.

\*) Respecto de la columna (1) se refiere al porcentaje de líneas arancelarias cuyos aranceles fueron consolidados;

Respecto de columna (2) se refiere al porcentaje de exportaciones sujetas afectas al arancel n.m.f.

En el cuadro I.3 se analizan los aranceles resultantes de las negociaciones de la Ronda Uruguay para distintos países y grupos de países. Las cifras se refieren a los niveles promedios de los aranceles consolidados ponderados por las importaciones o exportaciones dependiendo del caso. La columna (1) contiene los niveles resultantes de la RU para las importaciones. La columna (2) se refiere a los niveles promedios de los aranceles que enfrentan las exportaciones.

En el caso de los productos agrícolas se incluyen dos estimaciones que dan resultados significativamente distintos. La primera estimación utiliza la metodología recomendada por el GATT en el curso de las negociaciones agrícolas que consistieron en convertir las medidas en frontera que afectaban el comercio de productos agrícolas en su equivalente arancelario, ver capítulo IV. La segunda estimación, no incluye la conversión.

Como conclusiones de carácter general se puede señalar que los países de América Latina y del Asia Oriental Pacífico, en promedio mantuvieron niveles de protección superiores a las que registran los principales miembros de la OMC. Sin embargo, la protección agrícola es superior en el segundo grupo de miembros que en el primero. Asimismo, en materia de protección industrial ocurre lo contrario<sup>11</sup>.

En otro estudio se analiza lo que ocurrió con el llamado escalonamiento arancelario durante la RU, Sáez (1994). El escalonamiento arancelario se produce cuando un país establece

11 Cabe señalar que estos promedios no reflejan lo que ocurre con grupos de productos cuyo nivel de protección puede ser muy distinto. Así por ejemplo, en el Asia la protección de la producción de arroz es muy importante, no así en otros rubros. Ello significa que el promedio puede estar sesgado por un número pequeño de productos. Lo mismo ocurre en otros casos. Asimismo, cabe destacar que el nivel consolidado no necesariamente refleja el nivel del arancel efectivo. En efecto, en la mayor parte de los casos el arancel efectivo es significativamente menor ya que el nivel de arancel consolidado representa el límite superior del arancel. Ello significa que estos antecedentes no registran efectivamente cuales pueden ser los niveles efectivos de acceso, sin embargo, cabe recordar que desde el punto de vista de la OMC interesa conocer la obligación legal (consolidación) por cuanto es ella la que otorga la seguridad jurídica.

un arancel diferenciado que pretende otorgar mayor protección al producto final. Así en muchos casos se establece un arancel de 0% al insumo básico, de un porcentaje mayor a los insumos intermedios y otro superior al producto final. Esto tiene como resultado otorgar una protección efectiva mayor al bien final. La protección efectiva se puede definir en términos simples como la diferencia entre el valor agregado de la producción de un bien sujeto a un arancel en relación al valor agregado que tendría la producción de dicho bien bajo "libre comercio" (la diferencia es explicada por el arancel del bien final y de los insumos)<sup>12</sup>.

Así por ejemplo, si un país aplica aranceles uniforme a todos los bienes, digamos de 10%, la tasa de protección efectiva será teóricamente de un 10%. Por otra parte si un país aplica tasas diferenciadas, por ejemplo, 0%, 5% y 10% la tasa de protección efectiva para el bien que se encuentra en el nivel de 10% será normalmente superior a 10%. En algunos casos, sin embargo, dado el número de medidas comerciales que se aplican en el comercio de bienes, las tasas de protección efectiva pueden llegar a ser negativas perjudicando el desarrollo de esa industria. Este es normalmente el caso en que el arancel que beneficia un insumo muy relevante en la producción de un bien final es mayor que el arancel aplicado al bien final.

El efecto práctico del escalonamiento arancelario es que hace más difícil a los bienes manufacturados (a con mayor valor agregado) de otros países competir en el mercado de aquel que tiene un mayor nivel de escalonamiento favoreciendo de esta manera la producción de manufacturas en este último país<sup>13</sup>.

12 La TPE:  $(V-V^*)/V^*$

Donde: TPE, es la tasa de protección efectiva;  
V, es el valor agregado de la producción con protección ;  
V\*, es el valor agregado bajo libre comercio.

13 Aun cuando la teoría económica favorece un arancel uniforme que no establezca discriminación entre sectores productivos y de esta manera no introduzca distorsiones en la asignación de recursos, todos los países mantienen un nivel de diferenciación entre sectores como objetivo de política comercial. Por otra parte, también hay desarrollos teóricos que justifican la existencia de aranceles bajo determinadas circunstancias. Sin embargo, existe serias críticas a este tipo de desarrollos.

En el contexto de la RU los países en desarrollo tenían como objetivo una reducción del escalonamiento. Esto se refleja en que los aranceles que afectan a los productos elaborados a base de recursos naturales y materia primas, deberían haber sufrido una rebaja proporcionalmente superior a la experimentada por las materias primas. Sin embargo, las rebajas arancelarias de los productos terminados no son superiores a las experimentadas en las materias primas. Ello implica que en términos de escalonamiento arancelario no existen reducciones del escalonamiento<sup>14</sup>.

De acuerdo con los antecedentes consignados en otros estudios, el porcentaje de las exportaciones que ingresarán libres de aranceles a los mercados de los principales miembros de la OMC, Estados Unidos, UE, Japón y Canadá, miembros de la llamada cuadrilateral, pasará de 30% a 47%, como resultado de la RU en términos de valor una vez que concluyan el período de implementación en el año 2.000. Si consideramos el número de líneas arancelarias correspondientes a la clasificación establecida por el Sistema Armonizado (SA) de clasificación arancelaria que quedarán sujetas a aranceles de 0%, éstas se incrementan desde 2.100 a 5.000, es decir, desde 15% a 34% del total.

Por otra parte, las exportaciones sujetas a aranceles de entre 0% y 2,5% se mantienen constantes en términos de valor. Sin embargo, en relación con las líneas arancelarias ellas se duplican. Se observa asimismo que las exportaciones con destino a este grupo de países con aranceles superiores a 15% bajan, en términos de valor, desde un 8,5% a 6,4%. Si consideramos las líneas arancelarias sujetas a aranceles superiores al 15%, éstas se reducen desde 11% a 5%. En consecuencia, las exportaciones sujetas a aranceles entre 2,5% y 15%, se reducen desde 46% a 31% en términos de valor. En cambio, en relación con el número de líneas cubiertas por este rango, existen reducciones desde 70% a 53%, ver Sáez (1994) y los trabajos que ahí se citan.

<sup>14</sup> Respecto de la protección efectiva no es posible definir con certeza si ella aumenta o disminuye, ya que pueden darse ambos casos.

Respecto a la utilización de medidas no arancelarias existen diversas disposiciones que si bien no garantizan su total eliminación, apuntan hacia un mayor control de la adopción de las mismas limitando su alcance.

En efecto, como veremos más adelante y en el capítulo IV, en el sector agrícola se consagra la prohibición de la adopción de medidas no arancelarias. En el sector de textiles y de confecciones se establece un programa de desmantelamiento de las restricciones aplicadas al amparo del Acuerdo Multifibras en un plazo de 10 años. Por último, las nuevas reglas sobre salvaguardias prohíben la utilización de medidas denominadas de «zona gris» (restricciones voluntarias a las exportaciones y otras); las modificaciones a las disposiciones sobre balanza de pagos también establecen mayores exigencias para aplicar restricciones cuantitativas, y quedan sometidas a la vigilancia multilateral. Algo similar ocurre con licencias de importación, valoración en aduanas y todas las medidas distinta a los aranceles que restringen el comercio. Todo ello indica que las ganancias obtenidas por las rebajas arancelarias negociadas serán mayores en la medida que se produzca un efectivo desmantelamiento de las barreras no arancelarias<sup>15</sup>. En este sentido, en la evaluación de los resultados de las negociaciones comerciales de la RU se deben tener en cuenta el fortalecimiento de estas reglas.

### 1.2.b Grupo de negociaciones de agricultura

Cuando entró en vigor el GATT de 1947, el comercio de productos agrícolas se regía, en teoría, por las disposiciones contenidas

<sup>15</sup> Por último, cabe destacar respecto de las medidas no arancelarias que los compromisos de *status quo* y desmantelamiento, contenidos en la Declaración de Punta del Este, no fueron respetados. En efecto, en materia de *status quo* («no adopción de medidas de restricción o de distorsión del comercio») y en materia de desmantelamiento —en que se establecía que «no se solicitarán concesiones en el GATT por la eliminación de esas medidas»— no se produjo ningún avance de importancia. Con anterioridad al término de las negociaciones, diversos países renovaron restricciones que eran incompatibles con el GATT (por ejemplo, renovación sucesiva del Acuerdo Multifibras), todo lo cual demuestra la poca utilidad práctica de este tipo de compromisos.

en el Acuerdo General. Sin embargo, a través de excepciones aplicables al comercio de esta categoría de productos, se adoptaron medidas que restringieron y distorsionaron el comercio. Por ejemplo, el artículo XI del Acuerdo establecía la eliminación de las restricciones cuantitativas aplicadas sobre la importación o la exportación de bienes, excepto en el caso de productos agrícolas y pesqueros. Por otra parte, el artículo XVI, referido a las subvenciones, aceptaba las subvenciones a la exportación de productos básicos, entre ellos los agrícolas.

**Cuadro 1.5 COMPROMISOS DE CONSOLIDACIONES ARANCELARIAS EN EL SECTOR AGRICOLA**

(En porcentajes)

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

Fuente: GATT (1993).

Notas: a/ Provenientes de todas las fuentes.

b/ Provenientes de los países en desarrollo.

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

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

**Cuadro 1.6 IMPORTACIONES ACTUALMENTE SUJETAS A DERECHOS: COBERTURA DE LAS OFERTAS**

(En porcentajes)

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

Fuente: GATT (1993).

Notas: a/ Provenientes de todas las fuentes.

b/ Provenientes de los países en desarrollo.

ii) *Acceso a mercado*: Los compromisos de acceso a mercado son los siguientes: (a)- arancelización: conversión de medidas no arancelarias en sus equivalentes arancelarios; (b)- Reducción de los aranceles resultantes en al menos un 15% y un promedio de un 36%, en un período de 6 años para los PD. Los PED se benefician de un trato especial y diferenciado con porcentajes de un 10% de reducción mínima y de 24%, en promedio, en un período de 10 años; (c)- consolidación de los aranceles agrícolas; (d)- prohibición de adoptar algunas medidas no arancelarias definidas como tales: restricciones cuantitativas, gravámenes variables a las importaciones, precios mínimos de importación, licencias de importación discrecionales, aranceles variables y otros sistemas de efectos equivalentes;

iii) *Ayuda interna*: Los países se comprometieron a reducir las subvenciones a la producción interna que distorsionaban el comercio.

La definición de medida agregada de apoyo interno incluye todas aquellas transferencias de carácter monetario orientadas a sustentar una producción local. Quedan eximidos del compromiso de reducción todos aquellas subvenciones que benefician la actividad agrícola y que tienen por objetivo superar problemas de pobreza rural, preservación del medio ambiente e infraestructura. Estos deben, sin embargo, cumplir tres requisitos: a) no tener efectos de distorsión del comercio; b) no deben afectar la producción o tener un «efecto mínimo». Los programas eximidos deberán además: ser financiados con fondos públicos y no significar transferencias de los consumidores; y, c) no deberá implicar ayuda en materia de precios a los productores. Los compromisos contemplados en el Acuerdo tienen como objetivo alcanzar una reducción de 20% en los desembolsos para la producción doméstica, en un período de 6 años para los países desarrollados;

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

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

### I.2.c Principales resultados

En primer lugar, cabe destacar el significativo aumento de las consolidaciones arancelarias resultantes. En efecto, antes de la RU del GATT 58% de las líneas arancelarias de los países desarrollados estaban consolidadas; como resultado de estas negociaciones

99% quedará sujeta a consolidaciones. Ello representa 95% del valor de las importaciones de los países industrializados y 98% de las importaciones provenientes de los PED. Igualmente significativas resultan las consolidaciones ofrecidas por los PED que alcanzan a 89% de las líneas arancelarias y 90% del valor de sus importaciones agrícolas. Respecto de la cobertura de las ofertas, el Cuadro I.6 muestra que de las importaciones de los países industrializados, sólo 2% de las líneas arancelarias (6% del valor de las importaciones) no registraba oferta antes del término de la RU. En cambio, 17% del valor de las importaciones agrícolas de los PED no registraba ofertas.

En cuanto a la profundidad de las reducciones arancelarias resultantes de la RU, los antecedentes proporcionados por el Cuadro I.7 indican que en promedio los países desarrollados habrían ofrecido rebajas arancelarias para productos originarios de PED, de 36%. Las categorías de productos más favorecidos serían frutas, legumbres, semillas de oleaginosas, bebidas alcohólicas, cereales y bebidas tropicales. Las rebajas menores se producirían en los animales, y productos del reino animal y productos lácteos.

**Cuadro I.7 REDUCCIONES DE LOS EQUIVALENTES ARANCELARIOS EN PD: ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS.**

(En porcentajes)

Categoría de productos	Participación en Importaciones PD	Rebaja
TOTALES	45,1	36
Café, té, cacao, azúcar, y otros	75,4	32
Frutas, legumbres y hortalizas	61,0	35
Semillas oleaginosas, grasas y aceites	54,3	37
Animales y productos del reino animal	28,0	32
Bebidas y líquidos alcohólicos	30,4	39
Flores cortadas, plantas, materias de origen vegetal	61,0	47
Tabaco	36,8	34
Cereales	13,7	38
Productos lácteos	3,6	25
Bebidas y nueces tropicales	92,9	45

Fuente: GATT (1993).

Respecto de productos específicos, cabe indicar que tanto en el caso del azúcar como en el de los productos lácteos, las

reducciones arancelarias son menores, lo que implica que no se obtuvieron ganancias significativas, tanto en materia de acceso como de eliminación de las distorsiones de precios.

#### I.2.d Grupo de negociaciones sobre textiles, confecciones y calzados

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

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

El objetivo de las negociaciones de la RU fue alcanzar una plena incorporación de este sector a las disciplinas y reglas del GATT, produciendo una eliminación gradual de las restricciones no arancelarias que regulan este comercio y una importante reducción de aranceles<sup>16</sup>.

La incorporación del sector textil y confecciones a las disciplinas y reglas del GATT, implica un efecto favorable sobre la producción interna de los PED tanto exportadores como importadores

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

netos en el largo plazo. El Acuerdo Multifibras generó distorsiones en este mercado, que se traducen en la sustentación de industrias a través de subvenciones y protección en frontera de distinto orden. Las fluctuaciones de precios, junto a las dificultades para colocar los productos en el exterior, provocan una reducción de los incentivos a la inversión en este sector, prolongando la obsolescencia tecnológica de las empresas. Además, la producción que no puede ingresar a los mercados más importantes es «desviada» hacia otros mercados creando presiones proteccionistas, para enfrentar estas importaciones.

Las discusiones durante las negociaciones estuvieron centradas en los planteamientos de los países exportadores netos de textiles (PED)<sup>17</sup> y los importadores netos (desarrollados). Los primeros proponían la plena incorporación del AMF a las reglas y disciplinas del GATT. En cambio, los segundos favorecían un esquema de integración que de hecho implicaría la «legalización» del AMF dentro del GATT.

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

Para los Estados Unidos, las cuotas vigentes deberían ser eliminadas en un período de diez años. Durante el período de transición proponían: i) el establecimiento de cuotas globales, que afectarían a todos los países (miembros o no del AMF)<sup>18</sup> y que se incrementarían en el tiempo hasta desaparecer; y ii) aranceles-cuotas. El arancel aplicable para aquellas importaciones que superaran el nivel de importaciones contempladas por el

17 Cabe mencionar que no todos los PED eran partidarios de un rápido desmantelamiento de las restricciones existentes al amparo del AMF, ya que muchos de ellos disfrutaban de rentas originadas en las propias restricciones.

18 Este era un punto complicado de aceptar para los PD ya que existe, desde hace años, un acuerdo de «caballeros» en el sentido de que no se aplicarían restricciones al comercio de textiles entre ellos.

arancel-cuota<sup>19</sup> sería similar al equivalente arancelario (arancel más cuota) vigente antes de la entrada en vigor del acuerdo.

La UE propuso el desmantelamiento de las cuotas y sugirió la posibilidad de arancelizar las medidas no arancelarias y la integración en etapas de los productos cubiertos por el AMF, el establecimiento de salvaguardias en el período de transición, y el fortalecimiento de las reglas aplicables al sector textil.

Finalmente, la Oficina Internacional de Textiles y Artículos de Vestir, integrada por PED exportadores, proponía la eliminación de las cuotas en un período de seis años<sup>20</sup>.

El Acuerdo sobre Textiles y el Vestido negociado está más cerca de la propuesta de la UE. Se establece que en un período máximo de 10 años, distribuido en tres etapas, los productos cubiertos por el AMF serán incorporados a las reglas generales del GATT. Para ello se fija un calendario para que un porcentaje de las importaciones de textiles y vestuario que realiza un país miembro deba integrarse al GATT<sup>21</sup>. Junto al proceso de integración, las cuotas negociadas al amparo del AMF deberán incrementarse en un porcentaje mayor (especificado en el acuerdo) al estipulado en los convenios bilaterales.

Una vez incorporado un producto de acuerdo con las modalidades descritas, éste quedará sujeto a las reglas generales del GATT respecto de medidas no arancelarias, salvaguardias, etc. El

19 El arancel cuota consiste en el compromiso de aceptar el ingreso de un volumen (*y*) determinado de importaciones sujeto a un arancel (*x*). Para niveles superiores a (*y*) las importaciones ingresarían sujetas a un arancel (*z*), donde (*z*) es mayor a (*x*).

20 Una revisión de las diversas propuestas y sus efectos se encuentra en Cline (1990) y Hamilton (1990).

21 Fecha de entrada en vigor del Acuerdo: no menos de 16% del volumen de importaciones realizadas en 1990; al cabo del 3er año deberá ser incorporado 17% del volumen importado en 1990; al cabo del 6° año 18% del volumen importado en 1990 deberá quedar integrado; y finalmente, al cabo del 10° año deberá estar integrado el remanente del volumen de importaciones. En todas las etapas de integración deberán incorporarse: «tops» e hilados, tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir.

acuerdo contempla disposiciones especiales de salvaguardias durante el período de transición para los productos que se han integrado.

Los resultados concretos de las negociaciones de acceso para los productos textiles y de confecciones, muestran que los aranceles del sector aplicados en los principales PD se redujeron sólo en 20% (como promedio), llegando a un promedio de un 12%, lo que constituye 3 veces el nivel de los aranceles industriales en estos países. Sin embargo, las ganancias de acceso podrían ser mayores, en la medida que se cumpla una efectiva eliminación de las barreras no arancelarias que afectan el comercio de estos países.

Respecto del escalonamiento arancelario, el Cuadro I.8 muestra que éste tendió a incrementarse al experimentar las materias primas textiles mayores rebajas en sus restricciones arancelarias que los productos acabados. Sin embargo, estos resultados esconden el efecto implícito de reducción en el escalonamiento arancelario que tiene la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas, dado que éstas afectan en mayor grado a los productos más elaborados, los que en consecuencia enfrentaban equivalentes arancelarios (aranceles + cuotas de importación) superiores a los indicados en el cuadro.

**Cuadro I.8 ESCALONAMIENTO ARANCELARIO EN TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR**

(Tasas y porcentajes)

Textiles y prendas de vestir	Ronda Tokio (1)	RU (2)	Rebaja (3)
Materias primas	2,4	1,2	50,0
Semi-manufacturas	11,1	8,2	26,1
Productos acabados	11,5	12,4	20,0
Total	14,6	11,5	21,2

Fuente: GATT (1993).

### I.2.e Principales Resultados

Indican que EEUU es el país que menores concesiones hizo en materia de comercio de textiles y confecciones. Cabe resaltar también lo insignificante que resulta la rebaja de aranceles presentada

en el caso de las importaciones de calzados<sup>22</sup>. Los compromisos de la UE también resultan débiles, tanto en el sector textil en general, como en calzado en particular<sup>23</sup>. Los niveles arancelarios mantenidos por Canadá en el sector textil explican la mayor rebaja relativa de los aranceles.

En cuanto a las ganancias para los PED existen dos efectos de distinta naturaleza: i) aquellos países que son importadores netos de productos textiles, y que mantienen un régimen relativamente abierto, podrán beneficiarse de un mercado internacional más transparente y abierto, lo que mejora las expectativas de la producción local, toda vez que podrán obtener mejoras en su rentabilidad si se producen aumentos de precios; y ii) aquellos países exportadores netos, tendrán ganancias al poder competir en mercados no administrados, obteniendo mayores seguridades en sus condiciones de acceso.

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

El Cuadro I.9 incluye algunas estimaciones de ganancias de bienestar en dos escenarios distintos: i) eliminación total de barreras arancelarias y no arancelarias en el comercio de textiles, E(1); y ii) eliminación total sólo de barreras no arancelarias, E(2). El Cuadro I.9 muestra dos resultados relevantes: i) las ganancias en bienestar para los países de América Latina reporta un porcentaje pequeño del total para el conjunto de los PED; ii) las mayores ganancias de bienestar para los países latinoamericanos radican en la eliminación de las barreras no arancelarias; en cambio, para el conjunto de los PED las mayores ganancias se obtienen de una eliminación conjunta de barreras arancelarias y no

22 En estos dos sectores existe un número significativo de líneas arancelarias cuyos aranceles aduaneros no fueron rebajados.

23 Al igual que en el caso de los Estados Unidos, la UE no asumió compromisos de reducción de los aranceles que afectan un número significativo de líneas arancelarias.

**Cuadro I.9 GANANCIAS EN BIENESTAR:  
(TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR)**  
(Miles de millones de dólares de 1986)

Países	Escenario (1)	Escenario (2)
Estados Unidos	12.309	15.038
Canadá	831	0.928
Unión Europea	2.215	3.039
SUB-TOTAL	14.360	17.010
Brasil	1.133	0.963
Colombia	477	0.368
México	137	0.047
Perú	061	0.032
Uruguay	0.010	0.001
América Latina (cinco países)	1.820	1.410
Todos los PED	8.078	2.934

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

arancelarias. Ello demuestra la distinta naturaleza de la protección que afecta las exportaciones de los PED.

Adicionalmente, cabe consignar que América Latina no es un proveedor de importancia en el mercado mundial de productos textiles y de confecciones. En efecto, respecto de las importaciones que realizan los países desarrollados, las exportaciones de América Latina representaban en 1992, 2.4% de los productos textiles y 5.8% de las confecciones<sup>24</sup>, aunque para algunos países de la región en forma individual estas categorías son relevantes dentro del total exportado. Esto se explica en gran medida por la débil orientación de la producción de América Latina hacia el mercado mundial y por el disuasivo que generaban las amenazas de restricciones en los principales mercados.

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

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

La aplicación práctica de los compromisos asumidos al amparo de este acuerdo han sufrido de una serie de limitaciones. En la práctica los países importadores han estado integrando los productos textiles y del vestuario procurando dejar para el final los productos más sensibles y que representan un mayor atractivo comercial para los países exportadores. En segundo lugar, los mecanismos de salvaguardias que contempla el propio acuerdo han sido gatillados restringiendo el comercio. Finalmente, las exportaciones han sido restringidas por la continua modificación de las reglas de origen que son utilizadas como barreras al comercio. Ello explica que los países exportadores hayan debido recurrir al sistema de solución de diferencias para hacer valer sus derechos. Afortunadamente en varios de estos casos las recomendaciones de los grupos de expertos han sido favorables a los reclamantes. Sin embargo, el sistema de consultas previsto en el acuerdo que se desarrolla al amparo del Órgano de Supervisión de los Textiles («OST»), encargado de supervisar la aplicación del Acuerdo, y de examinar todas las medidas adoptadas en el marco del mismo es poco transparente. Las funciones que cumple el OST en materia de solución de diferencias son importantes en cuanto disminuyen la carga que el sistema soporta normalmente en virtud de los problemas que se originan en la aplicación o interpretación de otros acuerdos. Sin embargo, en la práctica ha significado una demora a una pronta y expedita solución.

### I.3 REFORZAMIENTO DE LAS DISCIPLINAS COMERCIALES<sup>25</sup>

Por medio de la creación de la OMC se han abordado diversas deficiencias que presentaba el GATT, en especial aunque no exclusivamente, las que se derivaban de su peculiar situación jurídica que debilitaba enormemente su capacidad compulsoria. En particular, se avanza hacia una mayor coherencia de las reglas del comercio integrando los diversos acuerdos, nuevas áreas de

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

disciplinas y obligando a que los miembros de la OMC asuman obligaciones respecto del conjunto de temas (*single undertaking*); en segundo lugar, existe un mejor mecanismo para hacer respetar las obligaciones, lo que significa un mayor nivel promedio de cumplimiento y de credibilidad tanto desde el punto de vista de capacidad de cumplir como de hacer cumplir<sup>26</sup>; finalmente, un conjunto de reglas fuertes le da sustentabilidad en el largo plazo y estimula su participación<sup>27</sup>.

#### I.3.a. Artículo XIX: salvaguardias<sup>28</sup>

En materia de salvaguardias, el artículo XIX establece los requisitos y criterios que los países miembros del GATT de 1947, deben considerar al establecer restricciones a las importaciones de un producto cuando el comportamiento de éstas amenazan o causan daño a la producción nacional. Estas consisten en un aumento de los aranceles a un nivel superior al consolidado que figuran en las listas de compromisos de los miembros y al establecimiento de cuotas de acuerdo con ciertos requisitos.

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

Las dificultades prácticas para negociar compensaciones con los países afectados y someterse al escrutinio multilateral por la adopción de medidas correctivas, llevaron a los países a negociar

26 El propósito de estos mecanismos no es tanto lograr alcanzar un 100% de cumplimiento sino que un nivel aceptable de cumplimiento, ver Chayes & Chayes (1998).

27 Justamente muchos de estos aspectos son los que han despertado las mayores críticas respecto de la OMC desde el punto de vista de pérdida de soberanía.

28 También son, junto con los derechos antidumping y compensatorios, conocidos como cláusulas de escape o medidas de emergencia.

acuerdos bilaterales —de carácter discriminatorio y al margen de las reglas del GATT— denominados medidas de «zona gris», con el objeto de regular el comercio en forma selectiva<sup>29</sup>.

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

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

El Artículo XIX establece varios requisitos importantes a tener en cuenta al momento de adoptar medidas de salvaguardia. El aumento de aranceles por encima del nivel consolidado, debe ser: i) consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas en virtud del Acuerdo. Esta primera exigencia contiene dos elementos sustantivos para que se puedan invocar las salvaguardias: a) que haya un hecho imprevisto; y b) que sea resultado (o producto) de las obligaciones del acuerdo incluidas concesiones arancelarias negociadas; y ii) las importaciones de un

29 Las medidas de «zona gris» incluyen, las restricciones voluntarias a la exportación (VER's), la expansión voluntaria de las importaciones (VIE's), y los Acuerdos de Ordenación de Mercados.

producto en el territorio del miembro que hayan aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio. Esta exigencia señala que: a) las importaciones deben aumentar en términos de cantidad (volumen); y b) deben causar daño o amenaza de daño.

El Acuerdo sobre Salvaguardias tiene como uno de sus propósitos el de aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994, y concretamente las de su artículo XIX. En consecuencia, refuerza las condiciones de que las salvaguardias sólo pueden ser aplicadas si se dan los requisitos antes enunciados. Adicionalmente, aclara que sólo se «podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes».

Adicionalmente, y más importante aún el acuerdo define lo que se entiende por daño grave y amenaza de daño grave. A este respecto señala que: a) se entenderá por «daño grave» un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional; b) se entenderá por «amenaza de daño grave» la clara inminencia de un daño grave. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas.

En *síntesis*: a) debe haber incremento de importaciones; b) debe estar vinculada a la concesión arancelaria; c) debe haber daño (o amenaza de daño); y d) debe haber relación causal. Adicionalmente, señala el Acuerdo de Salvaguardias que «para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de la producción nacional», las investigaciones de las autoridades competentes debe evaluar «todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la

productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo».

Finalmente, se debe establecer la relación de causalidad teniendo en cuenta otros factores que puedan estar causando daño (¿tipo de cambio, falta de competitividad, cambio en preferencias de los consumidores?). Específicamente dice que: «No se efectuará la determinación de daño» sin «la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave. Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones». Es decir, esta última condición señala que la determinación (conclusión) de daño grave está vinculada a la existencia de una relación causal.

Así como existen estas mejoras hay potenciales problemas que podrían significar serios trastornos para los PED en el futuro, entre los que cabe mencionar: i) se limita la posibilidad de ejercer el derecho, por parte de un miembro afectado, a suspender concesiones en caso de que las medidas tengan una duración de menos de 3 años, lo que implica que el país que las adopta no estará necesariamente obligado a ofrecer una compensación por los efectos que cause la medida; y ii) las disposiciones en materia de aplicación de restricciones cuantitativas tienen un componente de selectividad que podría afectar a los miembros con menor capacidad de negociación.

El Acuerdo sobre Agricultura también contempla excepciones en materia de "Disposiciones de salvaguardia especial", Artículo V. Sin embargo, éstas sólo se aplican en el caso de aquellos productos que fueron "arancelizados" en el contexto de las negociaciones de la RU<sup>30</sup>.

30 La arancelización consiste en la transformación de todas las medidas no arancelarias en su equivalente arancelario.

Este mecanismo tiene un serio defecto de aplicación. En efecto, su formulación implica que las medidas deben favorecer normalmente a los productos finales. Su pongamos, por ejemplo, que la industria que esta afectada por un aumento imprevisto de las importaciones es la de un insumo intermedio y supongamos que se cumplen todos los requisitos para adoptar una medida de este tipo. Si los aranceles para los insumos intermedios aumentan por encima del nivel del arancel aplicable al producto final ello produce una pérdida de protección que podría perjudicar a esta última categoría de productos. Sin embargo, la autoridad no podría adoptar medidas para mantener la protección efectiva de los productos finales constantes ya que no necesariamente habría daño o amenaza de daño originada en un aumento de importaciones sino que esta podría derivarse de la acción de la autoridad al adoptar salvaguardias.

### *1.3.b. Acuerdos sobre subvenciones y derechos compensatorios*

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

En segundo término, se establecen tres categorías de subvenciones: a) *subvenciones prohibidas*<sup>31</sup>. En esta categoría se incluyen todas aquellas medidas que: i) los países apliquen y que estén supeditadas *de jure o de facto* al desempeño exportador; y ii) las que estimulen el uso de producción nacional por sobre la importada. En estos casos ningún país miembro puede mantener este tipo de subvenciones.

En los casos en que un país mantenga estas subvenciones, se pueden «gatillar», a solicitud de un país miembro afectado, las

31 No se incluyen los subsidios agrícolas

consultas pertinentes —y de ser necesario el procedimiento de diferencias general— que conduzcan a una solución mutuamente aceptable. De recurrirse a la controversia y de ser la recomendación de los expertos contraria al país que aplica la medida, se recomendará su rápida eliminación o en caso de persistir se recomendarán represalias proporcionales al daño que causa la medida.

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

Los PED menos adelantados podrán mantener subvenciones prohibidas.

b) *-subvenciones recurribles*: Son aquellas medidas que de acuerdo con la definición adoptada constituyan una subvención —a la producción nacional— y que ésta tenga «efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros». Estos es daño a la producción nacional; anulación o menoscabo de una concesión; y perjuicio grave a los intereses de un miembro.

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

Se considera que puede haber perjuicio grave, cuando se den una o varias de las siguientes circunstancias: “a) que la subvención tenga por efecto desplazar u obstaculizar las importaciones

de un producto similar<sup>32</sup> de otro Miembro en el mercado del Miembro que concede la subvención; b) que la subvención tenga por efecto desplazar u obstaculizar las exportaciones de un producto similar de otro Miembro al mercado de un tercer país; c) que la subvención tenga por efecto una significativa subvaloración de precios del producto subvencionado en comparación con el precio de un producto similar de otro Miembro en el mismo mercado, o tenga un efecto significativo de contención de la subida de los precios, reducción de los precios o pérdida de ventas en el mismo mercado; d) que la subvención tenga por efecto el aumento de la participación en el mercado mundial del Miembro que la otorga con respecto a un determinado producto primario o básico subvencionado en comparación con su participación media durante el período de tres años inmediatamente anterior; y que ese aumento haya seguido una tendencia constante durante un período en el que se hayan concedido subvenciones”.

Sin embargo, no se considerará que hay un desplazamiento u obstáculo que ha producido un perjuicio grave cuando durante el período considerado haya: “a) prohibición o restricción de las exportaciones del producto similar del Miembro reclamante o de las importaciones de él provenientes en el mercado del tercer país afectado; b) decisión, por parte de un gobierno importador que ejerza un monopolio del comercio o realice comercio de Estado del producto de que se trate, de sustituir, por motivos no comerciales, las importaciones provenientes del Miembro reclamante

32 El concepto de producto similar es muy importante para el análisis de un caso en particular. Aunque el sistema OMC se refiere a producto similar en sus distintos acuerdos, esta expresión cuenta con una definición precisa en los acuerdos referidos a competencia desleal. En ellos se define producto similar como “un producto que sea idéntico, es decir, igual en todos los aspectos al producto de que se trate, o, cuando no exista ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto considerado”. Esta definición es particularmente importante pues a partir de ella se establecerá el daño a la industria nacional. Es por ello que uno de los aspectos fundamentales en las investigaciones sobre subvenciones y dumping, es determinar cuál es el producto similar de que se trata. En la práctica, las entidades encargadas de una investigación así como los grupos especiales al evaluar cada caso toman en cuenta las características materiales, es decir, precios calidad, composición, etcétera, y el uso del producto.

por importaciones procedentes de otro país o países; c) catástrofes naturales, huelgas, perturbaciones del transporte u otros casos de fuerza mayor que afecten en medida sustancial a la producción, las calidades, las cantidades o los precios del producto disponible para la exportación en el Miembro reclamante; d) existencia de acuerdos de limitación de las exportaciones del Miembro reclamante; e) reducción voluntaria de las disponibilidades para exportación del producto de que se trate en el Miembro reclamante (con inclusión, entre otras cosas, de una situación en la que empresas del Miembro reclamante hayan reorientado de manera autónoma sus exportaciones de este producto hacia nuevos mercados); f) incumplimiento de normas y otras prescripciones reglamentarias en el país importador”.

En caso de que un miembro que considere que está siendo perjudicado en los términos definidos por el acuerdo como consecuencia de una subvención aplicada en otro podrá solicitar consultas de manera de buscar una solución mutuamente satisfactoria. Podrá asimismo recurrirse al sistema de solución de controversias general. Si se considera que la parte reclamante tiene razón y que la subvención ha tenido efectos desfavorables para sus intereses el Miembro que “otorgue o mantenga esa subvención adoptará las medidas apropiadas para eliminar los efectos desfavorables o retirará la subvención”. En caso que en un plazo de 6 meses no se hayan adoptado las medidas apropiadas para eliminar los efectos desfavorables de la subvención y de que no se haya llegado a un acuerdo sobre la compensación el reclamante previa autorización podrá adoptar “contramedidas, proporcionadas al grado y naturaleza de los efectos desfavorables cuya existencia se haya determinado”.

c) *subvenciones no recurribles*: Son subvenciones de carácter general, y por lo tanto no son específicos en los términos que define el acuerdo, y que por lo tanto no pueden estar afectos a medidas compensatorias. Adicionalmente, se definen tres categorías de subvenciones no recurribles: a) ayuda financiera para programas de desarrollo tecnológico; b) asistencia para regiones desfavorecidas; y c) para financiar inversiones en el

área del medio ambiente. En todos estos casos estas subvenciones deben cumplir ciertos requisitos para poder ser consideradas como no recurribles.

Asimismo, el Acuerdo contempla los procedimientos que deberán adoptar los miembros de la OMC al momento de iniciar una investigación y adoptar los derechos compensatorios necesarios para corregir el daño o la amenaza de daño que se origina en la aplicación de una subvención por parte de otro miembro.

La determinación de la existencia de daño se basará en “pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo: a) del volumen de las importaciones subvencionadas y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno y b) de la repercusión consiguiente de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos”.

La investigación que se realice deberá incluir “una evaluación de todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de la rama de producción, incluidos la disminución real y potencial de la producción, las ventas, la participación en el mercado, los beneficios, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad; los factores que afecten a los precios internos; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja («cash flow»), las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión y, en el caso de la agricultura, si ha habido un aumento del costo de los programas de ayuda del gobierno”. De cualquier manera, esta enumeración no es exhaustiva.

La investigación no sólo deberá comprobar la existencia de la subvención y determinar la existencia de daño en la rama de la producción nacional, sino que además deberá establecer una relación causal entre la una y la otra. En este caso, “la demostración de una relación causal entre las importaciones subvencionadas y el daño a la rama de producción nacional se basará en un examen de todas las pruebas pertinentes de que dispongan las autoridades. Éstas examinarán también cualesquiera otros factores de que tengan conocimiento, distintos de las importaciones subvencionadas, que

al mismo tiempo perjudiquen a la rama de producción nacional, y los daños causados por esos otros factores no se habrán de atribuir a las importaciones subvencionadas. Entre los factores que pueden ser pertinentes a este respecto figuran el volumen y los precios de las importaciones no subvencionadas del producto en cuestión, la contracción de la demanda o variaciones de la estructura del consumo, las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre unos y otros, la evolución de la tecnología y los resultados de la actividad exportadora y la productividad de la rama de producción nacional”.

Finalmente, respecto del derecho compensatorio que podrá adoptarse una vez cumplidos los requisitos el Acuerdo considera “que el derecho sea inferior a la cuantía total de la subvención si ese derecho inferior basta para eliminar el daño a la rama de producción nacional”. El derecho compensatorio permanecerá “vigente durante el tiempo y en la medida necesarios para contrarrestar la subvención que esté causando daño”.

El Acuerdo contempla las obligaciones e instituciones necesarias para realizar un seguimiento continuo de la aplicación y de los resultados del Acuerdo tanto en términos de la eliminación de las subvenciones prohibidas, como del cumplimiento de éstas en cuanto a satisfacer los requisitos para su mantención.

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

Sin embargo, existen diversas áreas de preocupación en la medida que persisten algunas definiciones deficientes. En particular, relacionadas con: definición de industria, problemas con el uso del término «la mejor información disponible», debilitamiento de la relación de causalidad entre subsidio y daño material, entre otras. La inclusión del procedimiento expedito contemplado

en los casos de perjuicio grave para las subvenciones recurribles, puede transformarse en un instrumento de «amenaza comercial».

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

### I.3.c. Dumping y derechos antidumping<sup>33</sup>

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

El artículo VI del GATT de 1947 define dumping como la práctica que permite “la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal”. Se define un precio como inferior a su valor normal cuando es:

- a) menor que el precio comparable, en las operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador; o
- b) a falta de dicho precio en el mercado interior de este último país, si el precio del producto exportado es:
  - i) menor que el precio comparable más alto para la exportación de un producto similar a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales; o
  - ii) menor que el costo de producción de este producto en el país de origen, más un suplemento razonable para cubrir los gastos de venta y en concepto de beneficio”.

El margen de dumping (MD) se determina en consecuencia:

<sup>33</sup> Un análisis comparativo completo de las disposiciones en materia de dumping y subvenciones en la OMC y en algunos de sus miembros puede ser analizado en Peña y Selaive (1999).

$$MD = \frac{VN - PE}{PE}$$

donde MD: Margen de dumping;  
VN: Valor normal  
PE: Precio exportación.

Durante las negociaciones de la Ronda Kennedy se acordó el primer Código Antidumping (CAD), con el propósito de limitar las prácticas proteccionistas que emergían de este instrumento, lo que le significó a la Administración Johnson dificultades con el Congreso debido a que éste consideró que se había excedido en sus atribuciones<sup>34</sup>.

En las negociaciones de la Ronda Tokio, este acuerdo sufrió diversas modificaciones; en síntesis, establecía tres niveles de «limitaciones» para aplicar derechos antidumping: i) definición respecto a qué constituye dumping; ii) prueba de daño; y iii) procedimientos para la adopción y aplicación de estos derechos<sup>35</sup>. A pesar de ello, aprovechando diversos vacíos de las disposiciones contenidas en este acuerdo, EEUU, la UE, Canadá y Australia mantienen legislaciones que constituyen instrumentos encubiertos de protección, lo que ha transformado este tema en uno de los de mayor controversia y fricción en la agenda multilateral.

Desafortunadamente, las modificaciones al CAD durante las negociaciones de la RU no constituyeron un avance en cuanto a la limitación del uso de este instrumento como barrera al comercio. Más aún hubo retrocesos, diversos cambios constituyeron simplemente una «internacionalización» de prácticas internas

34 A partir de este episodio el Congreso de los Estados Unidos y el Poder Ejecutivo, comenzaron a establecer un diseño de colaboración para la participación en negociaciones económicas internacionales. Este diseño emergió en 1974 al momento de dar inicio a la Ronda Tokio y fue en esta oportunidad en que se estableció el mecanismo de vía rápida (*fast-track*) que establece una suerte de contrato entre el Poder Ejecutivo al que se le da una serie de atribuciones de negociación sujetas a determinadas condiciones. Por su parte, el Congreso se compromete a no establecer enmiendas a los acuerdos alcanzados por el Poder Ejecutivo.

35 Ver Jackson (1990).

de los países partidarios de este tipo de restricciones, «legalizando» determinados procedimientos que tienen dudoso sustento técnico.

En el proceso de investigación se debe acreditar la práctica de dumping, se debe estimar el margen de dumping, el daño a la industria nacional y la relación causal. Como señalan Peña y Selaive (1999), en la definición de la OMC, el dumping es una simple discriminación de precios entre los distintos mercados y en consecuencia no se requiere una venta por debajo de los costos de producción para que tenga lugar. Esta es por cierto, una práctica normal en los mercados pues los productores deben satisfacer otros gustos, tienen distintas estrategias de comercialización y deben adecuarse a esos medios. En efecto, el dumping es una práctica que se da por que existen economías de escala —competencia imperfecta— en la producción de un bien, en consecuencia, una firma tiene un poder de influencia sobre el precio de un bien en el mercado interno, y en el mercado local existe algún tipo de barrera al comercio que impide adquirir un bien similar en el exterior más barato. En consecuencia, siguiendo la definición de la OMC, es altamente probable encontrar la práctica de dumping. Lo que en consecuencia hace de las etapas de determinación de la existencia de daño y del establecimiento de una relación causal muy importantes.

El acuerdo es, como todo instrumento legal, un marco que contiene diversas disposiciones que permiten manipular su uso si no se establecen los resguardos necesarios. Los problemas se presentan al hacer un seguimiento de la cadena de análisis que finaliza con la imposición o no de un derecho antidumping. En efecto, existen amplios espacios para llegar a determinadas conclusiones, perfectamente coherentes con las disposiciones del acuerdo, pero que determinan la orientación del instrumento. Por ejemplo, en lo que se refiere a criterios para determinar el dumping, al seguir determinados criterios para comparar los precios del producto investigado en distintos mercados se afecta al valor normal, en el procedimiento de cálculo del margen de dumping al utilizar el método del valor reconstruido de los costos para llegar al valor

normal, al comparar precios externos en distintos mercados, la determinación de la producción nacional, al evaluar el daño y finalmente al establecer la relación causal.

Por ejemplo, al utilizar el llamado “valor reconstruido” que como se indica consiste en la reconstrucción de la estructura de costos de una empresa, para determinar el margen de dumping, la forma en que se consideran los distintos componentes de la estructura de costos se puede llegar a establecer un mecanismo que tienda a incrementarlos de manera de aumentar la estimación de valor normal. En el acuerdo de la OMC se debilita la definición de «beneficio», al facultar a la entidad investigadora utilizar *cualquier método razonable* (artículo 2.2.2) lo que da un amplio espacio para manipular los antecedentes, lo que permite encontrar márgenes de dumping mayores; ver Horlick (1993) y Schott (1994).

Además, no existe una disposición específica que contemple el tratamiento de los «costos de puesta en marcha», lo que dejaría para las legislaciones internas esta consideración. En muchas industrias, los costos que se incurren al inicio del negocio pueden ser muy elevados, la forma en que sean tratados, especialmente, el período que puedan ser considerados puede tener un impacto significativo en la determinación del margen de dumping. Por ejemplo, si los costos de puesta en marcha son asignados para un volumen muy pequeño de producción, el valor reconstruido tendrá como resultado un VN mayor lo que llevará a un margen de dumping mayor. El acuerdo entrega algunos criterios generales para tratar estos costos, ver Schott (1994).

Finalmente, el acuerdo recoge la práctica de la legislación de los Estados Unidos que permite no tomar en cuenta precios internos en el país exportador que estén por debajo de los costos unitarios. Esto permite en la práctica aumentar el margen de dumping ya que permite escoger los precios que se utilizarán para la comparación. Finalmente, otro mecanismo para incrementar el margen de dumping es a través de “ajustes” al precio de exportación en el país importador, al tomar o no en cuenta los posibles vínculos comerciales entre exportador e importador, ver Peña y Selaive (1999).

El nuevo acuerdo contiene una cláusula de término de las medidas, las que quedan sujetas a la norma de revisión que tienen las autoridades competentes. De esa manera se obliga a las autoridades a revisar las investigaciones realizadas. Anteriormente, los derechos antidumping podían permanecer vigentes por un tiempo prolongado.

Asimismo, el Acuerdo permite la inclusión en las legislaciones nacionales de disposiciones sobre elusión que facultan a los países, no sólo a adoptar medidas antidumping respecto del producto final, sino también sobre las partes y piezas que lo componen sin realizar una nueva investigación. Aunque no se logró un acuerdo para establecer reglas sobre esta materia en las negociaciones de la RU, lo que permite que los países que mantengan este tipo de normas podrán seguir aplicándolas, si se permite que éstos aspectos sean analizados por el sistema de solución de diferencias lo que resulta una incomodidad para los miembros que utilizan activamente este instrumento, ya que por medio de estas disposiciones se puede restringir la eficacia de este instrumento. Actualmente, esta materia se encuentra en negociaciones en la OMC para ver la posibilidad de su incorporación al conjunto de reglas del Acuerdo en el futuro<sup>36</sup>.

Este acuerdo contempla criterios *de minimis* respecto de participación de mercado (3% de las importaciones totales) y de margen de dumping (2%). Esto implica que si las importaciones representan menos de 3% o el margen de dumping es menor a 2% no se deben aplicar los derechos antidumping en contra de las importaciones de ese origen. Sin embargo, al haber amplios espacios de manipulación al momento de calcular el margen de dumping es fácil pasar de un margen menor a 2% a más de 2%. Sin embargo, estos criterios son bastante insignificantes, constituyen una «consolidación» respecto de algunas prácticas. Por ejemplo, el criterio anterior *de minimis* en la legislación de los EEUU respecto del margen de dumping era sólo de un 0,5%.

36 Este es un aspecto que debe ser analizado con precaución por parte de los países cuyos exportadores son sometidos frecuentemente a este tipo de medidas.

En cuanto a quién tiene la facultad de solicitar el inicio de una investigación el Acuerdo señala que la denuncia deberá ser hecha por o en representación de por “más del 50% de la producción total del producto similar producido por la parte de la rama de producción nacional que manifieste su apoyo o su oposición a la solicitud. No obstante, no se iniciará ninguna investigación cuando los productores nacionales que apoyen expresamente la solicitud representen menos del 25% de la producción total del producto similar producido por la rama de producción nacional”. Ello establece un límite a la posibilidad de iniciar investigaciones sin apoyo real en la actividad supuestamente afectada.

La ganancia más importante del acuerdo sobre derechos antidumping radica en la obligación de establecer un mecanismo de revisión de los resultados y recomendaciones de las investigaciones por parte de un tribunal o autoridad administrativo independiente; y en la posibilidad de recurrir al procedimiento de solución de diferencias de la OMC<sup>37</sup>. Estos últimos aspectos son de especial interés para los PED, ya que en las últimas dos décadas se han visto sometidos a las amenazas de adopción de medidas antidumping por parte de los PD.

Sin embargo, un problema adicional se refiere a la límites que en materia de solución de diferencias impone el acuerdo a los grupos especiales. Ello en relación al criterio que éstos deberán emplear al momento de analizar los procedimientos y la interpretación de las disposiciones del acuerdo. El grupo especial deberá limitarse a analizar si la investigación de los hechos fue apropiada y si la evaluación de los hechos fue imparcial y objetiva. Finalmente, en cuanto a aplicación de las disposiciones del acuerdo dentro de las legislaciones nacionales, se establece que si éstos caben dentro del rango de posibles interpretaciones del acuerdo las medidas adoptadas bajo esas circunstancias no serían inconsistentes con las del acuerdo aún cuando puedan ser arbitrariedades

<sup>37</sup> En el Código Antidumping vigente no existía obligación respecto de procedimiento internos de revisión y, además, la posibilidad de revisión de las medidas por parte del GATT era respecto de los países suscriptores del Código.

o estén en contra del logro de los objetivos de la OMC, ver Bourgeois (1997), Croley & Jackson (1997), y Horlick & Clarke(1997).

Cabe señalar, sin embargo, que a nuestro juicio estos instrumentos —medidas para corregir la competencia desleal— bien empleados y sujetos a estrictas reglas de aplicación, pueden ser un apoyo importantes a los procesos de apertura comercial, excepto en el caso de las legislación antidumping cuyo fundamento en la teoría económica son más débiles. En consecuencia, estos instrumentos deben ser adoptados a través de legislaciones específicas, claras y no discrecionales, para ser un apoyo efectivo a la apertura económica que adoptan los países.

#### 1.4. EXCEPCIONES QUE CONTEMPLA LA OMC

Las disposiciones de la OMC contemplan los casos que un miembro puede invocar para desviarse temporalmente o en forma permanente del cumplimiento de alguna de las obligaciones o concesiones asumidas. De esta manera reconoce que, bajo ciertas circunstancias los países deben recurrir a medidas cuya invocación y adopción deben a su vez sujetarse a determinados parámetros de comportamiento para evitar abusos.

Respecto de las obligaciones y concesiones de la OMC se contemplan excepciones en los siguientes casos específicos:

- a) *Solicitud de waiver*: El Artículo IX del Acuerdo por el cual se establece la OMC consigna el procedimiento que deben seguir los países para solicitar que se les exima, “en circunstancias excepcionales de una obligación impuesta” en el marco de ese acuerdo o de los que forman parte de la OMC. Los waivers deben tener una duración normal de un año. Si la solicitud es por un plazo mayor se deberá realizar un examen anual del mismo. La solicitud de waiver es en gran medida un procedimiento de carácter *diplomático-político* al cual se debe recurrir al comprobar que otras disposiciones de la OMC no son aplicables. Se debe accionar en forma reservada, por medio de consultas informales previas a la solicitud formal

de manera de asegurarse la aprobación de los miembros de la OMC y no solicitarlo si se ve que no tendrá éxito.

- b) *Artículo XX: Excepciones Generales del GATT 1994 y Artículo XIV del GATS*: estos artículos establecen las posibilidades de desviación de los países respecto de las obligaciones generales. Normalmente, estas excepciones se refieren a medidas para proteger la salud animal, vegetal o de las personas, o alcanzar determinados objetivos legítimos de política, por ejemplo, combate al narcotráfico.
- c) *Excepciones relativas a la Seguridad, Artículos XXI del GATT y XIV bis del GATS*. Esta es una excepción que se aplica como su título lo indica en situaciones en que un país considera necesario resguardar asuntos relacionados con su seguridad nacional. Esta disposición ha sido invocada en casos muy específicos y hay pocas revisiones de grupos de expertos (paneles) sobre la materia. Los miembros de la OMC, en especial Estados Unidos y la UE han considerado históricamente que sólo un miembro es capaz de evaluar en qué circunstancias es preciso invocar este Artículo, señalando que el GATT “deja a juicio de cada parte contratante la consideración de lo que es necesario para proteger los intereses de su seguridad. Las PARTES CONTRATANTES no tienen facultades para objetar ese juicio”, OMC (1995).
- A nuestro juicio, estas disposiciones no resultan adecuadas a la realidad actual. En efecto, la profundidad que han alcanzado las relaciones internacionales y la integración hacen necesario clarificar este tipo de medidas resguardando la facultad de los países de asegurar la protección de sus habitantes y la integridad territorial. Esta materia es muy delicada y sensible pero requiere de un examen que permita que los países mantengan derechos en esta materia que no sean menoscabados en función del tamaño relativo.
- d) una de las principales excepciones que contempla la OMC, *Artículos XXIV del GATT y V del GATS*, al principio de no discriminación incorporado en la cláusula de nación más favorecida se refiere a los casos de integración económica, ya sea a través de acuerdos de libre comercio o la creación

de uniones aduaneras. Esta excepción implica que dos o más miembros de la OMC se otorgan un tratamiento más favorable que el que otorgan en el marco de la OMC no requiere ser extendido en forma automática e incondicional al resto de los miembros de la OMC que no participan en ese acuerdo.

- e) *Trato especial y diferenciado*, los PED y América Latina en particular, han defendido su derecho a contar con un tratamiento especial y diferenciado, en atención a que su condición económica les impediría asumir un nivel de compromiso similar al que mantienen los países desarrollados<sup>38</sup>.

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

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

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

Posteriormente, en la medida que un número mayor de PED se fue incorporando al GATT, defendieron la necesidad de contar con un tratamiento especial y diferenciado por parte de los PD en

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

la distintas rondas de negociaciones. Finalmente, en la década del 60 se incorporó la Parte IV del GATT que contempla diversas declaraciones generales —y muy pocas obligaciones— relativas a Comercio y Desarrollo<sup>39</sup>. Posteriormente, se estableció en 1971 a través de un «waiver» el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que daba acceso preferencial a las exportaciones de los PED con destino a los países industrializados.

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

Existen diversas consideraciones que hacen dudar acerca de los beneficios que ha reportado el trato especial y diferenciado para los PED. En primer lugar, el acceso al SGP es una decisión unilateral del país que lo otorga. Además, se han establecido diversas condicionalidades, tales como protección a los derechos laborales, y a los derechos de propiedad intelectual, que no están vinculadas al trato especial y diferenciado, como requisitos para acceder al SGP. En segundo término, a través de este sistema los países desarrollados establecen discriminaciones en el trato dispensado a distintos PED, lo que se traduce en que las condiciones de acceso para algunos productos son diferentes, esto constituye un perjuicio económico al que recibe el peor tratamiento. En tercer lugar, a través del SGP se establece una política comercial selectiva en la que no existe certidumbre respecto de las condiciones de acceso. Productos de especial interés, como son los agrícolas y textiles y confecciones, o bien están excluidos del SGP, o las condiciones de acceso son muy restrictivas.

Al margen de las consideraciones anteriores, existen dudas acerca de los beneficios concretos que el sistema ha significado a los PED. En particular, cabe indicar que las reglas de

39 Junto con el Artículo XVIII, son las únicas referencias a los PED que existen en el GATT de 1947.

origen para acceder al SGP son normalmente más exigentes que las reglas generales (NMF); ello explica el interés de los PD por limitar el alcance del Acuerdo sobre Normas de Origen.

En Whalley (1990) se presentan algunas conclusiones de los pocos estudios cuantitativos que existen respecto de los resultados del SGP<sup>40</sup>. De estos estudios es importante señalar que aun cuando muestran que los beneficios para el conjunto de los PED son más bien modestos, para algunos países el SGP es un instrumento de importancia. En cuanto al desarrollo de exportaciones de manufacturas, este instrumento ha tenido un alcance más bien limitado<sup>41</sup>.

Los resultados de la RU implican un cambio en el sentido que se le da al concepto de trato especial y diferenciado. En efecto, se hace una diferencia entre PED y países menos adelantados. Los últimos, corresponden a los PED que las Naciones Unidas reconozcan como tales y cuyo ingreso *per cápita* anual es menos de US\$ 1.000; para este grupo de países el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los resultados de la RU es menos estricto. En cambio, para el resto de los PED rige normalmente un período de gracia, al cabo del cual deben asumir los compromisos contemplados en los acuerdos<sup>42</sup>.

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

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

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

42 Una visión crítica respecto de los logros en materia de trato especial y diferenciado obtenidos en la RU, se puede consultar en Tussie (1993).

En servicios, el trato especial y diferenciado fue menos operativo y se concretó en las negociaciones de acceso, al tener los PED la facultad de asumir menores compromisos. Sin embargo, las preocupaciones de los PED en el área de servicios (acceso a redes de información, prácticas comerciales restrictivas, etc.), no tuvieron una consideración específica y completa.

#### f) Balanza de Pagos

El GATT contemplan las disciplinas que deben adoptar los países miembros frente a problemas de balanza de pagos (BP). El Artículo XII es de aplicación general, en tanto que el Artículo XVIII b) se refiere exclusivamente a los PED; ambos facultan a un miembro para establecer restricciones arancelarias y cuantitativas a las importaciones para superar crisis de balanza de pagos.

El Artículo XVIIIb) constituye un instrumento de especial sensibilidad para los PED ya que sus disposiciones son más flexibles, lo que ha sido criticado por los PD porque ha sido invocado por un gran número de países en vías de desarrollo durante períodos muy largos de tiempo y sin ajustarse a ningún tipo de disciplina. Los PD plantearon la necesidad de modificar la redacción del artículo pertinente con el propósito de que las restricciones fueran aplicadas sólo en situaciones justificadas, en forma temporal, y estén sujetas a la fiscalización por parte del resto de los países miembros.

El «*Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en materia de Balanza de Pagos*»<sup>43</sup> establece la obligación de dar a conocer las medidas aplicadas por problemas de balanza de pagos y su calendario de eliminación. Además, recomienda la utilización de medidas «que menos perturben el comercio» para corregir estas situaciones. Es decir, se recomienda la aplicación de medidas arancelarias por sobre las de otra naturaleza. Asimismo, se procurará no

43 Un entendimiento hace las veces de interpretación del alcance y sentido de un artículo. En la RU se acordaron 6 Entendimientos relativos a 4 artículos del GATT de 1994 y 2 relacionadas con otras disposiciones.

establecer nuevas medidas cuantitativas para corregir problemas de BP. Se señalan los procedimientos de consulta entre los miembros que se sientan afectados por las medidas adoptadas por otro al amparo de estos artículos.

#### I.5 EL SISTEMA DE SOLUCION DE DIFERENCIAS (SSD)<sup>44</sup>

Este mecanismo codifica la práctica que se desarrolló en 50 años de funcionamiento del sistema de solución de diferencias del GATT que se basó en las disposiciones de los Artículos XXII y XXIII. Este sistema se aplica al conjunto de los acuerdos y en algunos casos es complementado por disposiciones de algunos de ellos, o ligeramente modificado por éstos, ver capítulo VII<sup>45</sup>.

Como consecuencia de la RU, el sistema de solución de diferencias de la OMC presenta diversas modificaciones de especial importancia. En 1988, durante la reunión de mitad de período en Montreal en la que se evaluó la marcha de las negociaciones, los miembros del GATT acordaron introducir cambios en la forma en que resolvían las disputas comerciales, las que fueron adoptadas provisionalmente, pero permaneció con un número significativo de deficiencias.

Durante el segundo semestre de 1993, en la última etapa de las negociaciones de la RU, se acordaron modificaciones adicionales que avanzaron más allá de las acordadas con ocasión de la reunión de Montreal. Uno de los aspectos centrales era establecer un sistema único aplicable al conjunto de acuerdos que formarían los resultados de la RU. El SSD representa, por una parte, la integridad del sistema multilateral de comercio ya que es por medio

44 Un análisis del funcionamiento del sistema de solución de diferencias del GATT se puede consultar en Hudec (1990), Jackson (1991), Low (1993), Anderson & Blackhurst (1993), Pescatore (1993) y Kohona (1994).

45 Este es el caso de las disposiciones aplicables a las medidas antidumping, ver sobre esto Horlick & Clarke (1997); Bourgeois (1997) y Croley & Jackson (1997).

de él que los países ejercen sus derechos y obligaciones, y por otra, la credibilidad en su capacidad para verificar el cumplimiento de las normas y disciplinas emanadas de los acuerdos que componen la OMC: es la base de su permanencia en el tiempo.

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

Las debilidades del procedimiento de solución de diferencias del GATT de 1947 —anotadas por diversos autores— se originaban en el hecho de que el GATT era una institución jurídicamente débil, ya que tenía un carácter provisional<sup>46</sup>. Vinculado a lo anterior, el diseño del sistema de solución de diferencias, vigente bajo el GATT, daba amplias posibilidades y herramientas al país infractor para evitar ser sancionado.

Las modificaciones incorporadas en el Acta Final de la RU contenidas en el «*Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias*», modifica la situación. La OMC pasa a ser una organización con un *status* jurídico definido en el marco del Derecho Internacional Público; en el «Entendimiento», el procedimiento, el establecimiento, el mandato, y la composición de los mecanismos de paneles, tienen modalidades y plazo definidos. La automaticidad del sistema de solución de diferencias se hace extensivo a la adopción de los resultados (recomendaciones) de los paneles de expertos que analizan las disputas. En definitiva, el desarrollo del procedimiento es automático y con plazos previamente definidos; sólo

una decisión contraria del conjunto de miembros —consenso negativo— puede limitar su eficacia.

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

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

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

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

46 Ver Hoekman (1994), Hudec (1990, p.180), y Low (1993).

El sistema de la OMC no sólo es eficaz en términos de que se resguardan los derechos de sus miembros independientemente de su peso y nivel de desarrollo relativo, asegurando la igualdad jurídica de sus miembros, sino que además es un sistema relativamente poco costoso desde el momento en que la Secretaría permanente proporciona la infraestructura necesaria; los miembros de los "grupos especiales" que se abocan al análisis de la controversia y sus costos son financiados por el presupuesto regular de la OMC y existen disposiciones especiales de apoyo para PED que cuentan con menores recursos y *expertise* en estas materias.

Este sistema mantiene algunas deficiencias que son importantes de tener en cuenta. La primera es que el procedimiento puede durar un año en su conjunto, se debe considerar un año adicional para tener un importante nivel de certeza respecto de que la medida en cuestión fue modificada conforme a las obligaciones de la OMC. En segundo lugar, existe un amplio espacio para "interpretar" la recomendación de un Grupo Especial, encargado de resolver la diferencia, lo que normalmente genera un proceso de negociación para determinar lo que significa en un caso determinado "poner una medida en conformidad". Finalmente, el mecanismo de represalia que contempla es asimétrico, y por lo tanto ineficaz en determinados casos, debido a la diferencia en el tamaño y peso relativo de los países.

## I.6. LOS NUEVOS TEMAS EN LA RU

### I.6.a. Medidas sobre las inversiones relacionadas con el comercio<sup>47</sup>

Las medidas sobre las inversiones relacionadas con el comercio (TRIMS) son condicionantes que los países establecen para estimular sus objetivos de desarrollo económico<sup>48</sup>, estableciendo

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

48 Graham y Krugman (1990) argumentan que, desde un punto de vista «nacionalista», las exigencias sobre las inversiones extranjeras serían un instrumento para extraer rentas de las empresas transnacionales.

exigencias sobre las formas en que deben materializarse las inversiones, el contenido de producción local, el estímulo a la transferencia de tecnologías de interés nacional y a la promoción de la creación de eslabonamientos productivos hacia delante y hacia atrás. Asimismo, los PED consideran los TRIMS como un mecanismo de corrección de distorsiones provocadas por las prácticas comerciales de las empresas transnacionales, tales como restricciones de compras y ventas, de los canales de distribución, de las actividades a desarrollar, manipulaciones de precios, etc. Como un mecanismo de solución de problemas de balanza de pagos, se establecen exigencias en materia de exportaciones, requiriendo porcentajes mínimos sobre las ventas totales, o exigencias de exportación de determinados productos y mercados metas<sup>49</sup>.

En el contexto de la RU, los PD pretendían consagrar la prohibición de estas medidas, en cambio los PED preferían un esquema de análisis caso a caso que fuera analizado a través del sistema de solución de diferencias del GATT. En la reunión de Bruselas, en diciembre de 1990, no se presentó ningún documento, que reflejando la dificultad de alcanzar un consenso. Posteriormente, la propuesta Dunkel incluía un capítulo sobre TRIMS similar al que se suscribió finalmente en Marrakech. En términos de los objetivos iniciales fijados por los países desarrollados los avances fueron muy limitados, toda vez que sólo se llegó a un compromiso de eliminación de aquellas medidas que fueran violatorias de los Artículos III y XI sobre trato nacional y restricciones cuantitativas del GATT, respectivamente. Para aquellas medidas vigentes, existe un período de desmantelamiento en 2, 5 y 7 años, dependiendo del nivel de desarrollo de los países<sup>50</sup>.

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

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

Respecto de esta materia, cabe consignar que el interés de los PD, en este tema, fue perdiendo fuerza al producirse durante la década del 80 una paulatina apertura de los regímenes de inversiones, eliminándose unilateralmente las exigencias sobre la inversión extranjera que imponían algunos PED. Asimismo, los propios países desarrollados que experimentaron modificaciones en los flujos de inversiones consideraron de interés poder mantener algunas reglas «discrecionales» sobre la inversión extranjera. En particular, los países industrializados mantienen mecanismos de revisión de la inversión extranjera directa, cuyo efecto práctico puede transformarse en TRIMS encubiertos. En las negociaciones del ALCAN, el capítulo sobre inversiones cubrió en gran medida las preocupaciones de los Estados Unidos en esta materia.

El acuerdo establece como lista ilustrativa dos tipos de medidas incompatibles con la obligación de trato nacional (artículo III.4 del GATT de 1994) las medidas “obligatorias o exigibles en virtud de la legislación nacional o de resoluciones administrativas, o cuyo cumplimiento sea necesario para obtener una ventaja, y que prescriban:

- a) la compra o la utilización por una empresa de productos de origen nacional o de fuentes nacionales, ya se especifiquen en términos de productos determinados, en términos de volumen o valor de los productos, o como proporción del volumen o del valor de su producción local; o
- b) que las compras o la utilización de productos de importación por una empresa se limite a una cantidad relacionada con el volumen o el valor de los productos locales que la empresa exporte”.

Por otra parte, la lista ilustrativa del Acuerdo señala que las medidas incompatibles con la obligación de eliminación general de las restricciones cuantitativas (artículo XI del GATT de 1994) incluyen las medidas “obligatorias o exigibles en virtud de la legislación nacional o de resoluciones administrativas, o cuyo cumplimiento sea necesario para obtener una ventaja, y que restrinjan:

- a) la importación por una empresa de los productos utilizados en su producción local o relacionados con ésta, en general o a una cantidad relacionada con el volumen o el valor de la producción local que la empresa exporte;
- b) la importación por una empresa de productos utilizados en su producción local o relacionados con ésta, limitando el acceso de la empresa a las divisas, a una cantidad relacionada con las entradas de divisas atribuibles a esa empresa; o
- c) la exportación o la venta para la exportación de productos por una empresa, ya se especifiquen en términos de productos determinados, en términos de volumen o valor de los productos o como proporción del volumen o valor de su producción local”.

Los efectos prácticos de este acuerdo dependen de la intensidad e importancia que este tipo de medidas tenían en las legislaciones internas (por ejemplo, en el sector automotriz). Además, cabe destacar que en el futuro estas reglas limitarán los alcances de las legislaciones nacionales sobre la inversión extranjera directa. Finalmente, cabe tener en cuenta que el Acuerdo establece una lista ilustrativa, lo que significa que en el futuro, por medio del sistema de solución de controversias podrá incrementarse hacia otras medidas no consignadas y que los miembros pueden considerar de buena fe como compatibles con sus obligaciones. Por ello, a nuestro juicio, es pertinente que en un eventual proceso de negociaciones estos aspectos sean clarificados de manera de otorgar efectivamente seguridad jurídica a los miembros de la OMC respecto de las políticas de inversiones que deseen implementar.

#### **I.6.b. Propiedad intelectual y comercio<sup>51</sup>**

La innovación tecnológica es uno de los principales factores que explican el crecimiento económico. Aquellos países cuyas estructuras

<sup>51</sup> Los aspectos relativos a la propiedad intelectual y la RU pueden ser consultados en Stern (1987), Bifani (1989), y VanGrasstek Communications (1990). Este Grupo de Negociaciones fue conocido como el Grupo TRIPS, por sus siglas en inglés (*Trade Related Intellectual Property Rights Measures*).

industriales están constituidas por sectores productivos, intensivos, en innovación tecnológica, tienen interés en estimular la protección de la propiedad intelectual (PI)<sup>52</sup> de manera que les garantice una adecuada «remuneración» que estimule las actividades de investigación y desarrollo tecnológico.

La legislación interna de un país no es suficiente por sí sola para garantizar la renta de las innovaciones tecnológicas y de las creaciones artísticas, ya que las legislaciones entre países están orientadas por distintos objetivos de desarrollo económico y tecnológico, por una parte, y por otra, la innovación tiene una protección estrictamente circunscrita al ámbito territorial del Estado que la concede. Esto tiene efectos sobre el comercio de bienes y servicios, en la medida en que aquellos países que no aseguran una adecuada protección pueden apropiarse de una innovación e integrarla a su producción nacional, sin tener que incurrir en los elevados costos de investigación ni pagar regalías.

El GATT de 1947 no relacionaba las legislaciones internas sobre propiedad intelectual con las políticas comerciales. La Organización Mundial sobre Propiedad Intelectual (OMPI) ha sido el organismo encargado de la materia<sup>53</sup>. Durante la década de los ochenta los países industrializados, especialmente los EEUU, priorizaron en la agenda internacional el aumentar el estándar de protección de los derechos de propiedad intelectual y su relación con el comercio. Los objetivos que perseguían los EEUU eran, por una parte, modificar las legislaciones internas sobre propiedad intelectual, de manera de establecer un marco de competencia más

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

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

«leal», y por otra, establecer mecanismos de sanciones que aseguraran el cumplimiento de estas nuevas disposiciones, tratando de revertir un proceso de «desprotección» iniciado en los años 60. Para ello utilizaron tres tipos de instrumentos complementarios: i) promovieron a nivel multilateral, específicamente en el GATT, un acuerdo sobre PI debido a que la OMPI no contaba con un mecanismo eficaz de solución de diferencias y sanciones que asegurara el cumplimiento de los diversos convenios existentes; ello permite alcanzar un estándar mínimo internacional sobre la materia; ii) suscribieron acuerdos bilaterales de protección a la propiedad intelectual (con República de Corea, Canadá, México y Provincia China de Taiwán), que permitieron que las legislaciones de países específicos alcanzaran los estándares buscados; y iii) establecieron dentro de la legislación comercial de los EEUU, la posibilidad de adoptar sanciones unilaterales en contra de aquellos países que negaran «adecuados» niveles de protección a la propiedad intelectual<sup>54</sup>.

El primer instrumento quedó incorporado en la Declaración Ministerial de Punta del Este de 1986, que estableció la necesidad de que las negociaciones clarificaran las disposiciones del GATT y elaboraran reglas apropiadas para el tratamiento de los derechos de propiedad intelectual y la regulación del comercio internacional de bienes falsificados. Los PED tuvieron que aceptar —con gran resistencia— el establecimiento de este grupo de negociaciones, a pesar que consideraban que la OMPI era el foro adecuado para resolver los posibles problemas que existieran en esta área<sup>55</sup>. Subyacente, estaba el temor de este grupo de países sobre los posibles efectos que podría tener un acuerdo de esta naturaleza sobre sus políticas tecnológicas y el crecimiento económico.

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

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

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

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

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

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

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

En materia de derechos de autor —que quedan protegidos por 50 años<sup>56</sup>— el acuerdo asimila los programas computacionales a las disposiciones contenidas en el Convenio de Berna. Por otra parte, se entrega una protección especial a los fonogramas y bases de datos con el propósito de prevenir el menoscabo que puede resultar de las copias. Asimismo, existen disposiciones para prevenir la difusión de copias no autorizadas de los titulares de derechos de autor y conexos.

En cuanto a patentes, las disposiciones del Acuerdo consagran las obligaciones contenidas en el Convenio de París y otorgan 20 años de protección desde la fecha de presentación de la respectiva solicitud<sup>57</sup>.

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

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

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

Respecto de las ventajas e implicancias de este acuerdo, cabe destacar los siguientes aspectos:

- i) la incorporación formal de esta nueva dimensión del comercio al sistema multilateral de comercio evita las represalias unilaterales por supuestos «incumplimientos» de los acuerdos internacionales en materia de PI. Los reclamos originados en eventuales transgresiones a las disposiciones del texto de TRIPS, deben ser canalizados a través de las instancias establecidas en el texto y las represalias para corregir supuestos incumplimientos estarán sometidas a las formalidades del sistema de solución de diferencias;
- ii) ligado a lo anterior, al contar con este acuerdo, las condiciones para el acceso a determinados beneficios en función del cumplimiento o no de ciertos estándares pierden fundamento. En particular, la condición impuesta a los PED por algunos países desarrollados para acceder al Sistema Generalizado de Preferencias, vinculada a los regímenes de PI, pierde sustento;
- iii) el acuerdo sobre PI obliga a la mayor parte de los países a modificar sus legislaciones internas. Los efectos de ello sobre las políticas de investigación y desarrollo tecnológicos y sobre el crecimiento económico son difíciles de predecir.

Rapp y Rozek (1990) presentan una visión optimista de los efectos de este acuerdo (que más que compensaría los eventuales costos) en los PED. Mencionan dos aspectos que explicarían las ventajas para este grupo de países de contar con un acuerdo multilateral sobre propiedad intelectual: —modernización productiva que vendría vinculada a los mayores flujos de inversión extranjera y flujos de transferencia tecnológica; y —estímulo de las actividades de innovación en los PED, lo que contribuiría a un mayor crecimiento económico. Sin embargo, si éstas son efectivamente las principales ganancias para los PED, éstos habrían adoptado los más estrictos niveles de protección posibles en el marco de OMPI, para superar su condición de subdesarrollo. Dhanjee y

Boisson de Chazournes (1990) entregan ejemplos de países industrializados que adoptaron reglas estrictas en materia de PI sólo recientemente, una vez alcanzada una amplia capacidad de innovación y desarrollo tecnológico (entre ellos República Federal de Alemania, 1968; Japón, 1987); y

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

Una vez que un país ha adoptado una legislación más estricta en materia de PI, le conviene que el resto adquiera iguales niveles de compromisos para garantizar una competencia internacional más equitativa<sup>58</sup>.

#### I.6.c. El comercio de servicios<sup>59</sup>

El GATT de 1947 era un acuerdo sobre el comercio de bienes y, por lo tanto, sus disposiciones no eran aplicables al comercio de servicios<sup>60</sup>. La principal meta en las negociaciones era redactar un

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

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

60 Al avanzar en las negociaciones multilaterales, las que fueron sufriendo diversas demoras, Australia y Nueva Zelanda, en el marco de su acuerdo de libre comercio bilateral (ANZCERTA), negociaron un Protocolo de Servicios que entró a regir en 1989. Asimismo, en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá se negociaron disciplinas generales en materia de servicios que consagraron un «stand still». En 1992, finalizaron las

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, basado en los principios de no discriminación y reciprocidad, que definiera disciplinas aplicables a las transacciones internacionales de servicios y que tuviera una cobertura universal. Además, junto con la entrada en vigencia de los resultados de las negociaciones, se buscaba incorporar compromisos de apertura de las distintas actividades de servicios por parte de un grupo significativo de países.

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

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

Al intervenir en el ámbito de las regulaciones, existen dos dificultades evidentes. Primero, éstas son materias internas de cada país, que se estructuran en función de determinados objetivos hacen de toda índole (económicos, estratégicos, etc), lo que hace más delicado su tratamiento<sup>61</sup>; y segundo, no existen

negociaciones del NAFTA, que incorporaron algunos de los elementos del acuerdo de servicios que se negociaba en el GATT. Asimismo, si bien el Tratado de Roma por el que se creó la Comunidad Económica Europea consideraba entre sus objetivos la libertad de «movimiento» de los servicios, sólo una vez fijados los objetivos de la Europa 1992, comenzaron los trabajos de la Comisión para establecer un marco regulatorio para estas transacciones; ver, Drake y Nicolaidis (1992).

61 Para un análisis del carácter estratégico de determinados sectores de servicios; ver, Gibbs y Hayashi (1991).

en el campo de las regulaciones, opciones técnicas únicas, y en consecuencia, es difícil alcanzar acuerdos acerca del carácter de determinados marcos regulatorios (proteccionista o liberal)<sup>62</sup>.

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

El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), ver capítulo V, parte del principio de no discriminación que es la base del sistema multilateral del comercio. Este principio queda consagrado a través de: **i) cláusula de Nación Más Favorecida (n.m.f.):** que asegura la no discriminación en el tratamiento a que tienen derecho los distintos países miembros del acuerdo; y **ii) trato nacional:** los países se comprometen a otorgar un tratamiento similar, independientemente de la nacionalidad, a los servicios y a los proveedores de servicios similares que hayan comprometido en las negociaciones.

En cuanto a la cobertura sectorial, el GATS cubre todas las actividades que pueden ser clasificadas como de servicios, excepto las que se encuentran específicamente excluidas, como son los

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

derechos de tráfico aéreo y los servicios no comerciales prestados por el gobierno.

El acuerdo contiene además diversas disposiciones orientadas a asegurar que el comercio de servicios se regule en forma transparente y clara. Para ello se definen los llamados «modos de prestación de servicios», que corresponde a las distintas modalidades en que pueden tener lugar las transacciones de servicios. Asimismo, el acuerdo contiene reglas mínimas de funcionamiento que aseguren el desarrollo de este comercio. Es decir, busca evitar la proliferación de medidas que anulen, menoscaben o restrinjan el comercio de servicios. Es por ello que el articulado se refiere a prácticas comerciales restrictivas, monopolios, regulaciones, salvaguardias, pagos y transferencias, etcétera.

## CONCLUSIONES

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

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

En segundo lugar, la Ronda Uruguay tenía como finalidad incorporar al sistema multilateral nuevas áreas que intervienen en el intercambio comercial. En particular, el comercio de servicios que ha adquirido especial relevancia en la economías contemporáneas, especialmente, para los países industrializados; además, la

propiedad intelectual y su relación con el comercio de bienes y servicios, constituyó una de las principales materias de negociación.

Al evaluar los resultados de la Ronda Uruguay —desde un ángulo general— podemos indicar, en primer lugar, se inyecta una fuerte dosis de certidumbre a la economía mundial al alejar las amenazas de guerras comerciales entre las principales potencias económicas mundiales y, además, robustece la credibilidad en el funcionamiento del sistema multilateral.

En términos de ganancias de bienestar derivadas de los resultados de la Ronda Uruguay, se observa que éstas no se encuentran distribuidas equitativamente; los países miembros de la OECD concentran cerca de 70% de los beneficios, lo que refleja su peso en la economía y comercio mundiales. Asimismo, los resultados medidos en términos de producto geográfico interno bruto (PIB) representan, en general, un porcentaje pequeño.

Al igual que las anteriores rondas de negociaciones, los resultados de la RU implicaron rebajas arancelarias para una fracción significativa del comercio de bienes, junto a la eliminación de un importante número de barreras no arancelarias. En cuanto a la utilización de medidas no arancelarias existen diversas disposiciones que si bien no garantizan su total eliminación, apuntan hacia un mayor control de la misma limitando su alcance. En efecto, en el sector agrícola se consagra la prohibición de la adopción de medidas no arancelarias; en el sector de textiles y de confecciones, además de las reducciones arancelarias, se establece un cronograma de desmantelamiento de las restricciones aplicadas al amparo del Acuerdo Multifibras en un plazo de 10 años; las nuevas reglas sobre salvaguardias prohíben la utilización de medidas denominadas de «zona gris» (restricciones voluntarias a las exportaciones y otras); y por último, las modificaciones a las disposiciones sobre balanza de pagos también establecen mayores exigencias para aplicar restricciones cuantitativas.

Resulta difícil poder atribuir específicamente la contribución de la RU al crecimiento del comercio global pues en las cifras han intervenido diversas variables macroeconómicas, apertura

unilaterales al amparo de programas de ajuste estructural, lo que hace difícil llegar a un cifra. Sin embargo, el fracaso de la RU habría significado, probablemente, el inicio de un período de inestabilidad comercial producto de los conflictos que habría agregado incertidumbre a las oportunidades disponibles.

En consecuencia, una de las principales ganancias en estas negociaciones, radica en el mejoramiento de las reglas que regulan el comercio y en la incorporación de nuevos temas que serán cubiertos por las reglas del sistema multilateral de comercio. La creación de la OMC integra las distintas áreas temáticas analizadas en las negociaciones. Ello permitirá darle coherencia a los distintos elementos que integran el sistema multilateral de comercio y reduce la posibilidad de la adopción de medidas unilaterales por parte de ciertos países.

Aun cuando los resultados de las negociaciones agrícolas no alcanzaron a satisfacer los objetivos propuestos por todos los participantes de la Ronda Uruguay, destacan los siguientes aspectos: i) la agricultura queda definitivamente dentro de la agenda de temas comerciales multilaterales; ii) se logran normas que hacen más predecible el comportamiento de los flujos comerciales; y iii) se producen algunas mejoras en las condiciones de acceso a los principales mercados. En particular, se observa una consolidación de la mayor parte de los aranceles aplicables al comercio agrícola.

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

El Acuerdo sobre salvaguardia contiene importantes modificaciones respecto del Artículo XIX del GATT. La adopción de medidas para aliviar a los sectores afectados por aumentos imprevistos de las importaciones deberá estar respaldada por una investigación, destinada a entregar antecedentes relativos a daño

o amenaza de daño originado en el comportamiento de las importaciones. Las medidas deben ser temporales, cuatro años, prorrogables por cuatro años más. Se consagra la eliminación de todas las medidas llamadas de «zona gris».

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

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

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

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

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

En relación con el comercio de servicios, ésta es una dimensión del comercio mundial que debía ser tratada e incorporada en el sistema multilateral de comercio. Para economías pequeñas y abiertas, con poca capacidad de influencia en las negociaciones comerciales multilaterales, es conveniente contar con un marco jurídico que les permita entenderse con sus principales socios comerciales frente a cualquier conflicto con ellos. Al contar con un marco jurídico multilateral, existe un punto de referencia para las negociaciones comerciales intrarregionales y, por lo tanto, facilita enormemente la discusión en este campo.

## CAPITULO II

### LA ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO Y LAS FUTURAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

---

*“Necesitamos un nuevo paradigma  
porque hoy América es parte de una verdadera economía global.  
Para mantener su estándar de vida, América debe aprender a competir,  
en un mundo de mercado cada vez más duro.  
Es por ello que una elevada productividad y  
la calidad de los productos se han convertido en esencial.  
Debemos mover la economía americana hacia los sectores  
de mayor valor agregado que generarán trabajo para el futuro.  
Y la única manera de competir en la nueva economía global  
es si forjamos una nueva sociedad entre el gobierno y el empresariado”....*

*...La gente que dice cosas como éstas  
se creen inteligentes, sofisticados, y visionarios.  
No saben que repiten un conjunto  
de equivocados clichés que yo llamaré  
“internacionalismo pop”.*

**Paul Krugman**

---

En la primera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que tuvo lugar en Singapur, en diciembre de 1996, el jefe de la delegación de la Unión Europea, Sir Leon Brittan, llamó a iniciar los preparativos para el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales en el marco de la OMC. El Ministro de Economía de Chile apoyó en forma entusiasta la iniciativa, incluyendo una referencia a la “Ronda del Milenio” en su propio discurso frente a los delegados reunidos en la Conferencia.

Con posterioridad, el Gobierno de Chile en diversas instancias internacionales proclamó su más enérgico respaldo para