

INDICE

Prólogo		Pág. 1
Capítulos		
1	El Sistema Multilateral de Comercio	3
	<i>Dra. María Amalia Negrín Villavicencio</i>	
2	<u>La Agricultura en el Sistema Multilateral de Comercio</u>	22
	<i>Lic. Nancy Madrigal Muñoz</i>	
3	<u>El Comercio Internacional de Servicios Comerciales</u>	52
	<i>Lic. Miriam Malagón Goyri</i>	
4	Algunas consideraciones en torno al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio.	93
	<i>Lic. Rosibel Hidalgo Gallo</i>	
5	La Organización Mundial de Comercio (OMC) y la relación Comercio-Medio Ambiente	104
	<i>Lic. Jacqueline Laguardia Martínez</i>	
6	Las Políticas de Competencia y la Organización Mundial de Comercio (OMC)	142
	<i>Lic. Esteban Morales de Llano</i>	
7	Organización Mundial de Comercio (OMC): Comercio e Inversiones	151
	<i>Dra. María Amalia Negrín Villavicencio</i>	
8	China y la Organización Mundial de Comercio (OMC)	169
	<i>Dr. Julio A. Díaz Vázquez/Lic. Eduardo Regalado Florido</i>	
9	Las Negociaciones Comerciales Multilaterales y los	190

Países Subdesarrollados
Dra. María Amalia Negrín Villavicencio
UNIVERSIDAD DE LA HABANA
(U.H.)
CENTRO DE INVESTIGACIONES DE ECONOMIA INTERNACIONAL
(CIEL.)

**“LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (O.M.C.) Y LOS PAISES
SUBDESARROLLADOS”**

Colectivo de Autores

Dra. María Amalia Negrín Villavicencio
Lic. Nancy Madrigal Muñoz
Lic. Miriam Malagón Goyri
Lic. Rosibel Hidalgo Gallo
Lic. Jacqueline Laguardia Martínez
Lic. Esteban Morales de Llano
Dr. Julio A. Díaz Vázquez
Lic. Eduardo Regalado Florido

La Habana, Diciembre 2001

PRÓLOGO

Desde el año 1948 y hasta 1994 el sistema comercial multilateral establecido con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, estuvo centrado en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Este “acuerdo” estableció las normas que se debían aplicar a una gran parte de las transacciones mundiales y fue la respuesta al fallido intento de crear la Organización Internacional del Comercio (OIT).

A pesar de su carácter provisional, en este período se logra un desarrollo elevado del comercio internacional y avances concretos en el proceso de liberalización del comercio mundial mediante las distintas "rondas" de negociaciones multilaterales auspiciadas por el GATT.

Sin embargo, este sistema comercial multilateral se fue erosionando y ya en los años ochenta se comienza a hablar de la "crisis" del GATT. La evolución del mismo evidenció que guardaba poco parecido con el diseñado originalmente y muchas de las concepciones básicas sobre las cuales fue fundado dejaron de ser válidas; al tiempo que se profundizaba la falta de confianza en el sistema.

Varios elementos contribuyeron con esa tendencia, entre los que merecen destacarse: el abandono de la aplicación incondicional de la cláusula de nación más favorecida; la proliferación de las medidas no arancelarias; la deformación del concepto de reciprocidad; la incapacidad para lograr el traslado de los principios y reglas multilaterales a las leyes y regulaciones internas de los países como una vía para garantizar de forma efectiva su cumplimiento en el ámbito nacional; el auge de las prácticas proteccionistas selectivas y el creciente bilateralismo en la solución de los conflictos comerciales.

De la última y octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales, la Ronda Uruguay, surge la Organización Mundial del Comercio (OMC) que es el pilar jurídico e institucional del actual sistema multilateral de comercio. Este organismo ha asumido un papel central no sólo en la regulación de las relaciones económicas internacionales, sino también en la definición de las políticas económicas de los diferentes países miembros.

Teniendo en cuenta lo anterior, este libro trata de ofrecer una exposición clara y breve sobre la OMC, con un objetivo muy específico: actualizar el tema para los estudiantes de las carreras de Ciencias Económicas de la Universidad de La Habana, así como para todos aquellos que asisten a los diversos cursos de postgrado que se imparten en la Universidad.

En el capítulo 1 se examina el surgimiento de la OMC, su importancia, los principios que sustentan su funcionamiento, el mecanismo que garantiza la credibilidad del sistema, así como la significación de esta entidad para los países en desarrollo.

Los principales componentes del Acuerdo sobre la Agricultura y la necesidad de continuar revisando e implementando la “reforma agrícola” iniciada en 1995, son el objeto del

capítulo 2; mientras que en el capítulo 3 se aborda el comercio internacional de servicios comerciales y el acuerdo que intenta regular estas transacciones. Algunas consideraciones sobre el Acuerdo que regula los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio son examinadas en el capítulo 4.

Entre los nuevos temas que podrían incorporarse a negociaciones futuras dentro de la OMC, se trata en el capítulo 5 la relación comercio medio ambiente, en el capítulo 6 se ofrece un análisis de las políticas de competencia y consideraciones sobre comercio e inversiones en el capítulo 7.

La tendencia a la universalidad de la OMC con la incorporación de nuevos miembros se examina en el capítulo 8 a través del proceso de adhesión de China, país de gran importancia en el comercio internacional y el capítulo 9 está dedicado a analizar el papel de las negociaciones comerciales multilaterales llevadas a cabo en la OMC, señalando la posición de los países subdesarrollados, sus prioridades y los retos que deberán enfrentar en las futuras negociaciones ya convocadas.

Finalmente, debe resaltarse que la gran cantidad de aspectos abarcados por la Ronda Uruguay, junto al diferente grado de importancia y complejidad de sus resultados para las distintas naciones, ha impedido que se consideren todos en este libro, a pesar del singular interés que tiene el análisis de muchos de ellos para los países en desarrollo, tales como el Acuerdo Textil.. Queda pendiente además para próximos trabajos, el estudio de las causas y las múltiples incertidumbres en torno al futuro del sistema multilateral de comercio, así como los resultados de las negociaciones en curso.

Los Autores

EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Dra. María Amalia Negrín Villavicencio
Profesora

Introducción

El objetivo de este trabajo es presentar de forma resumida algunos aspectos centrales del actual sistema de comercio internacional regido por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la significación de su establecimiento para los países subdesarrollados.

La importancia de la dinámica del comercio mundial es cada vez mayor no sólo porque se acentúa la tendencia del ritmo de crecimiento del comercio mundial a ser más acelerado que el ritmo de la producción mundial, sino también por su relación con la problemática del desarrollo económico.

Sin embargo, es real el peligro de marginación de un gran número de países subdesarrollados respecto del sistema comercial internacional. De ahí que en este trabajo se aborda primeramente el surgimiento de la OMC a partir de los resultados de la Ronda Uruguay, sus antecedentes e importancia de sus funciones y principios para continuar con unos breves comentarios sobre el mecanismo adoptado que busca garantizar la credibilidad del sistema, el procedimiento de solución de diferencias.

El trabajo concluye con un análisis de la significación para los países subdesarrollados del sistema instituido en la OMC. Oportunidades y desafíos, que conlleva su adhesión a esta institución.

Resultados de la Ronda Uruguay

La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, la octava celebrada en el ámbito del GATT, se inició en Septiembre de 1986 en Punta del Este, Uruguay y concluyó con la firma de la Declaración de Marrakech en Abril de 1994.

En ella se suscribieron realmente cuatro grandes convenios multilaterales:

1. el Acuerdo por el que se establece la OMC;
2. el Acuerdo sobre el comercio de mercancías (GATT de 1994) que consta de 13 acuerdos específicos;
3. el Acuerdo sobre Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (DPI);
4. el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).

El sistema comercial mundial reforzó así sus bases multilaterales, lo que debería permitir la creación de un entorno comercial más seguro. La importancia de la Ronda Uruguay deriva más de lo que ha evitado y a lo que puede conducir; que de los cambios específicos a las aceptadas reglas de política comercial que han sido establecidas.

Según los analistas que se adhieren a la concepción económica dominante se trata de un Acuerdo que, más que producir beneficios tangibles inmediatos, mejora el clima de las relaciones económicas internacionales en términos de expectativas y oportunidades.

La mera firma del Acuerdo tiene un valor intrínseco, porque de haber fracasado las negociaciones habría sido un retroceso hacia posiciones proteccionistas que conllevarían fuertes amenazas de guerras comerciales mutuamente destructivas entre las principales potencias económicas. De esta forma, la firma del Acuerdo es importante para todos los países, aunque evidentemente las asimetrías entre economías desarrolladas y en desarrollo implican una distribución no equitativa de los beneficios reales o esperados.

También, la creación de la OMC, que comenzó a funcionar a partir de enero de 1995, permitió el establecimiento de una base jurídica sólida para el sistema multilateral de comercio. Esta institución es la encargada de administrar y aplicar los Acuerdos logrados en la Ronda Uruguay.

Asimismo, entre sus funciones se encuentran las de ser el foro de negociación comercial multilateral permanente, la de tratar de resolver las diferencias comerciales y el examen de las políticas comerciales nacionales.

Sobre el papel que jugará la OMC se han emitido diversas opiniones tanto a favor como en contra. Una de ellas, quizá la más realista, sostiene que ésta será una organización que adquirirá cada vez más importancia y poder en la medida que vaya ampliando su cobertura actual con nuevos temas que se incorporen en negociaciones futuras, lo cual implicaría una mayor profundización en la armonización de las políticas comerciales nacionales y en la formulación de las políticas económicas de los países miembros. Pero sobre todo, esto se logrará en la medida que funcione con efectividad su sistema de solución de diferencias, lo cual indiscutiblemente le daría mayor credibilidad y posibilidades de mantener las disciplinas multilaterales adoptadas.

La OMC claramente refuerza las obligaciones multilaterales en el sentido de que, para convertirse en miembros, todos los países deben aceptar cada uno de los Acuerdos que lo componen, sin ninguna excepción o reserva.

Al establecer obligaciones multilaterales en nuevas esferas y vincularlas a un mecanismo unificado de solución de diferencias, la libertad que tuvieron anteriormente los países para recurrir a enfoques y medidas unilaterales quedará reducida, ya que sus miembros se comprometen a garantizar la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones dimanantes de esos Acuerdos.

Estas actitudes y respuestas unilaterales hacían vulnerable al sistema GATT, como sigue siéndolo ahora en el caso de la OMC. Con ellas los países no tratan de ofrecer unilateralmente libre comercio, sino de exigir unilateralmente a otros que liberalicen el acceso a sus mercados.

Es obvio que si las acciones unilaterales continúan, ellas pueden socavar seriamente y quizás irrevocablemente la credibilidad de la OMC; porque su fortalecido mecanismo de solución de diferencias fue establecido para eliminar, o al menos restringir de manera formal, el uso de tales instrumentos comerciales por los que países como Estados Unidos tratan de erigirse en “gendarmes” del comercio mundial.

Sin embargo, numerosos ejemplos ilustran que las acciones unilaterales no son aún cosas del pasado, por lo que la incertidumbre es verdaderamente un elemento esencial en la evolución del sistema internacional de comercio.

Del GATT a la OMC

Si bien la OMC comenzó a funcionar a partir del 1 de enero de 1995, el sistema de comercio que ella encabeza no surgió en ese momento, sino que ya tenía casi medio siglo de existencia.

Hasta 1994, el sistema de comercio fue regulado por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), desde 1948. Durante todo ese tiempo fue un acuerdo y una organización de carácter provisional.

Sus antecedentes se pueden establecer en los esfuerzos realizadas desde finales de la Segunda Guerra Mundial para buscar soluciones a los trastornos producidos en el sistema económico internacional en los ámbitos monetario, financiero y comercial que derivados de la conferencia de Bretton Woods cristalizaron en la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) –el llamado Banco Mundial-, pero en la esfera del comercio, la Organización de Comercio Internacional (OIT) no se llegó a ratificar.

Sin embargo, en esta última esfera sí se intentaron establecer las bases de una organización comercial de ámbito mundial y para ello el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) proyectó una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo.

Esta se reunió por primera vez en Londres en 1946, renovándose las discusiones en Ginebra al año siguiente que concluyeron en La Habana a fines de 1947 y en los tres primeros meses de 1948. La Carta de La Habana en la que recogían las ideas que debían regir el comercio internacional y además se creaba la Organización Internacional del Comercio (OIC) fue aprobada.

Pero la Carta de La Habana nunca fue ratificada y, por tanto, sus disposiciones nunca entraron en vigor. Estados Unidos tuvo la principal responsabilidad de este fracaso, pues su gobierno ni siquiera propuso al Congreso la ratificación del Acuerdo, lo que supuso prácticamente la muerte de la OIC.

Por otro lado, antes de que la Carta fuera definitivamente aprobada, Estados Unidos invitó a 22 países participantes en la reunión –nueve de los cuales eran países subdesarrollados- a celebrar negociaciones para reducir y consolidar los aranceles aduaneros. A Estados Unidos le impulsó el hecho de que ya tocaba a su fin el plazo de tres años concedido al gobierno para la renovación de la Trade Agreements Act en 1945, por la cual estaba autorizado a reducir los aranceles hasta 50% a cambio de compensaciones satisfactorias.

Es así que el 30 de octubre de 1947 surgió un acuerdo comercial que contenía los principios fundamentales enunciados en la Carta de La Habana y basado en las concesiones negociadas, firmado por los 23 países, entre los que se encontraba Cuba, que se denominó Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, siglas en inglés GATT, el cual entró en vigor en enero de 1948.

Los países firmantes (partes contratantes) lo aceptaron provisionalmente hasta que se aprobara y ratificara la Carta y la OIC. Al fracasar este proyecto, el GATT, de un acuerdo en el que se establecían las normas que regulaban el comercio internacional quedó además convertido en una organización creada posteriormente para prestar apoyo al acuerdo y para celebrar negociaciones comerciales y de esa forma existió durante casi medio siglo hasta el establecimiento de la OMC.

Es decir, el GATT como organismo dejó de existir, siendo sustituido por la OMC. Sin embargo el GATT como acuerdo si sigue existiendo pero ha sido modificado, actualizado y conociéndosele como “GATT de 1994” sigue regulando el comercio de mercancías dentro de la OMC junto a los nuevos Acuerdos de esta institución a diferencia del anterior que actualmente se le denomina “GATT de 1947”.

Principios del sistema de comercio

Los principios que constituyen la base del sistema multilateral de comercio son los siguientes:

1) Comercio sin discriminación.

Significa el tratar a todos los países miembros de manera prácticamente igual. Se basa en la aplicación de la Cláusula de “Nación Más Favorecida” (NMF) por lo cual los miembros están obligados a otorgar a los demás miembros un trato no menos favorable que el dispensado a otro país, y será concedido de forma inmediata e incondicional.

De hecho esta cláusula coloca a todos los países miembros en pie de igualdad, sin tener en cuenta las desigualdades existentes entre los mismos dado que su aplicación implica reciprocidad. Tal “igualdad” no resulta “equitativa” para los países subdesarrollados.

También la aplicación de la Cláusula de Trato Nacional se considera como una forma de no discriminación e implica dar a los demás el mismo trato que a los propios nacionales.

La aplicación de estas cláusulas como expresión del principio de comercio no discriminatorio está presente en todos los Acuerdos de la OMC, aunque se abordan de manera ligeramente diferente en cada uno de ellos.

Así el trato de Nación Más Favorecida figura en el artículo I del GATT, en el artículo II del GATS y en el IV del ADPIC. Además al igual que en el GATT de 1947, se permiten ciertas excepciones, como por ejemplo, las concesiones realizadas en el marco de un acuerdo de libre comercio no son extensibles a terceros países fuera del grupo.

Por su parte el Trato Nacional figura en el artículo III del GATT, el XVII del GATS y el III del ADPIC. Sólo se aplica una vez que las mercancías servicios o la obra de propiedad intelectual ha entrado en el mercado.

2) Acceso creciente y previsible a los mercados.

Este principio está determinado por la necesidad de dar estabilidad y previsibilidad a la actividad comercial.

Significa por una parte la eliminación o reducción de los obstáculos al comercio que facilite la apertura de los mercados de forma progresiva y mediante negociaciones. En el caso de las mercancías no se limita sólo a eliminar o reducir los derechos de aduana sino también a otras formas de protección como los obstáculos no arancelarios.

También significa el compromiso de no aumentar un obstáculo al comercio. Esto se conoce como “consolidación”. Por ejemplo, para las mercancías un compromiso consolidado equivale a los límites máximos de los aranceles que pueden ser aplicados a un producto. Pueden aplicarse tipos inferiores a los consolidados pero nunca superiores sin antes ser negociados, lo que puede implicar una compensación por la pérdida de comercio.

Indiscutiblemente puede dar mayor seguridad y estabilidad de los mercados para comerciantes e inversionistas, lo que debe alentar el comercio.

3) Transparencia.

Este principio significa asegurar que se conozca de forma clara las normas que rigen el comercio en todo el mundo. Se logrará a través de las diferentes disposiciones contenidas en muchos de los Acuerdos de la OMC que requieren la divulgación de las leyes, reglamentos, políticas y prácticas a nivel nacional de los países miembros, mediante su

aparición en publicaciones oficiales o por servicios de información, y por la vía multilateral a través de notificaciones formales a la OMC.

Otra forma de aumentar la transparencia se logra con la supervisión periódica de las políticas y prácticas comerciales nacionales de los diferentes países miembros a través del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, y que además de ser fuente de información, debe permitir una evaluación multilateral de efectos de las políticas en el sistema de comercio mundial.

4) Promoción de una competencia leal, no distorsionada.

En este sentido se establecieron normas más precisas dentro de la OMC que permiten imponer derechos antidumping y compensatorios con respecto a dos formas de competencia desleal: el dumping y las subvenciones respectivamente. En ambos casos antes de autorizarse a imponer dichos derechos deben demostrar los países si estas medidas están causando daño a una rama de producción nacional.

También se permite las medidas de urgencia para limitar temporalmente las importaciones, destinadas a “salvaguardar” las industrias nacionales por el daño que han causado o amenacen causar. Estos aspectos se encuentran normados en el Acuerdo sobre Salvaguardias que a diferencia del artículo XIX del GATT de 1947, sí estableció la prohibición de adoptar medidas de zona gris (restricciones voluntarias a las exportaciones, entre otras) e introdujo la “cláusula de extensión” de todas las medidas de salvaguardias.

Sistema de solución de diferencias

Este sistema es el mecanismo adoptado que permite mantener la confianza en la integridad y la credibilidad del sistema de comercio multilateral, dándole mayor seguridad y previsibilidad al mismo.

Los países miembros acudirán a este sistema multilateral siempre que aprecien infracciones de las normas comerciales establecidas por la OMC, absteniéndose de adoptar medidas unilaterales incompatibles con sus obligaciones en el marco de esta institución, comprometiéndose a respetar sus normas y conclusiones.

La solución de diferencias es de la competencia del Organismo de Solución de Diferencias (OSD). (El Consejo General bajo otra forma).

Este nuevo sistema de la OMC mejora y consolida en un solo texto, reglas, procedimientos y convenios que estaban dispersos en diversos instrumentos, fragmentados y corrige algunos de los problemas que antes presentaba en el GATT, ya que también este sistema existió bajo su égida, pero el mecanismo establecido dentro de la OMC, lo hace más eficaz y fiable por la solución de diferencias.

El procedimiento establecido es automático y con plazos previamente definidos. Un caso presentado no debe durar normalmente más de un año aproximadamente, y 15 meses si hay apelación. Además las partes en una disputa no pueden bloquear durante mucho tiempo las decisiones que van en su contra.

Las resoluciones, resultado del procedimiento establecido para la solución de las diferencias comerciales, se adoptan automáticamente por el OSD, a menos que haya consenso para rechazarlo (consenso negativo), lo cual impide bloquear la adopción de la misma, pues para el consenso se necesitaría también la aprobación de su adversario en la diferencia. Anteriormente era lo contrario, se aprobaba solo por consenso, de ahí las posibilidades de bloquear las decisiones.

El OSD podrá establecer grupos especiales para examinar las reclamaciones de los países miembros si en la primera etapa del procedimiento no pueden resolver las partes en litigio sus diferencias por sí solos a través de la celebración de consultas. Una vez que estos grupos especiales emiten sus resoluciones, las mismas se aprueban automáticamente, como ya se explicó.

Asimismo, a fin de incrementar la credibilidad a esta instancia, el OSD vigilará el pronto cumplimiento de sus resoluciones o recomendaciones. Estas no podrán entrañar el aumento o reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados. Se mantendrá también todo caso pendiente en el orden del día de sus reuniones hasta que se resuelva.

No obstante, si en un plazo prudencial previamente establecido, no se aplican los mismos, el miembro afectado está obligado a entablar negociaciones con la parte reclamante para convenir una compensación satisfactoria o en caso de no lograrse esto último, la OSD autoriza la aplicación de penalidades que conllevará suspensión de concesiones dentro del sistema objeto de examen u otro dentro del mismo Acuerdo, o en el marco de otro Acuerdo.

La suspensión de concesiones será temporal y sólo se aplicará hasta que se haya suprimido la medida declarada incompatible con un acuerdo abarcado, o se ofrezca una solución a la anulación o menoscabo de ventajas o hasta que se llegue a una solución mutuamente satisfactoria.

Igualmente se creó una instancia de apelación, el Organo Permanente de Apelación, que podrá revisar las decisiones de los grupos especiales, basándose en cuestiones de derecho, lo que da mayor garantía a las partes involucradas.

Por todas estas razones que dan mayor seguridad en la aplicación efectiva de las normas comerciales y los compromisos de acceso a los mercados establecidos, es que ya se evidencia un mayor uso del sistema por los países miembros.

La experiencia del OSD hasta el momento ha puesto de manifiesto lo siguiente;

- Se ha hecho un uso más intensivo del sistema por todos los países, sometiéndose a este órgano un número considerablemente mayor que los presentados anteriormente en el marco del GATT en períodos similares. Hasta Mayo del 2001 se han efectuado 231 solicitudes de reclamaciones.
- Los principales participantes en el sistema de solución de diferencias, en calidad de miembros demandantes o demandados han sido los grandes países industrializados. Las reclamaciones presentadas por ellos se elevan al 67% del total realizado y a su vez fueron demandados en un 58% del total de casos. Estados Unidos y la Unión Europea concentran tanto la mayor parte de las reclamaciones efectuadas como son a su vez objeto de la mayor proporción de recursos presentados en su contra, como países cuyas normas comerciales no están en conformidad con las de la OMC.
- Los países subdesarrollados también han presentado mayor número de casos que en épocas anteriores, pero aún insuficientes, pues las 64 solicitudes efectuadas solo representan el 28% del total. A su vez han sido demandados en el 42% de los recursos presentados, tanto por países desarrollados que representan la mayor proporción (68%), como por otros subdesarrollados(32%). Los países que más han sido demandados en este grupo son India, Brasil, Argentina y Corea.
- No se puede concluir que los reclamos hayan sido de países desarrollados a subdesarrollados o viceversa, hay reclamaciones de unos a otros, pero también se han aliado entre sí contra naciones desarrolladas. Un caso ilustrativo es el del banano, donde los reclamantes: Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Estados Unidos, junto a otros países latinoamericanos se asociaron para establecer sus diferencias contra la Unión Europea.
- Los principales asuntos objetos de reclamaciones son: utilización de instrumentos de defensa comercial (medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia), reglamentaciones sobre productos, protección de las patentes o el derecho de autor, acceso a los mercados de los proveedores extranjeros de servicios, regímenes de inversiones en el sector del automóvil, como se plantea en el informe Anual del 2001 de la OMC, en algunas de estas reclamaciones, las medidas en cuestión se han establecido recientemente, mientras que en otras forman parte de legislaciones o regímenes vigentes durante decenios.
- Muchas de las discrepancias planteadas formalmente fueron resueltas mediante soluciones mutuamente convenidas en conformidad con los Acuerdos abarcados, que es la vía a la que se da preferencia en la solución de diferencias, bien en la etapa inicial de celebración de consultas entre las partes, bien en el período que ya se han establecido los grupos especiales, evitándose así el estallido de un conflicto al promoverse un acuerdo satisfactorio para ambos.
- El cumplimiento de las recomendaciones o resoluciones del OSD, a partir de los informes de los grupos especiales y del Organo de Apelación, son buenos. No

obstante, en algunas reclamaciones no se ha llegado aún a una solución efectiva de la diferencia, por no estar de acuerdo el reclamante con las medidas adoptadas por el demandado para cumplir las resoluciones y recomendaciones del OSD, por lo que en los cinco casos que presentaron su reclamación, en cuatro de ellos se autorizó por el OSD la adopción de medidas de retorsión o de represalia, que según el artículo 22 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias es el último recurso de este sistema de la OMC, porque en vez de crear comercio, lo restringe.

RESUMEN

Panorama general de la situación de las diferencias en la OMC (hasta 2 de mayo del 2001)

Grupo de países	Demandas efectuadas		A			
			P. desarrollados		P. subdesarrollados	
	No.	%	No.	%	No.	%
P.desarrollados	155	67	90	67	65	68
P.subdesarrollados	64	28	33	24	31	32
P.desarrollados-subdesarrollados	12	5	12	9		
Total	231	100	135	100	96	100

Fuente: <http://www.wto.org>. Tópicos comerciales. Solución de diferencias

Principales países participantes en las diferencias

	Como parte demandada				Como parte demandante		
	Demandas efectuadas por países desarrollados	Demandas efectuadas por países subdesarrollados	Demandas efectuadas por países desar.-subdes.	Total	Demandas efectuadas a países desarrollados	Demandas efectuadas a países subdesarrollados	Total
Estados Unidos	33	19	1	53	35	29	64
Unión Europea	28	9	10	47	31	23	54
Japón	12	--	--	12	5	3	8
Canadá	8	3	--	11	11	3	14
Brasil	9	3	--	12	10	4	14
India	13	--	--	13	9	2	11
Argentina	10	2	--	12	3	1	4
Corea	11	--	--	11	4	1	5
México	5	1	--	6	1	5	6

Fuente: <http://www.wto.org>. Tópicos comerciales. Solución de diferencias. Panorama General.....

Como se puede observar en la tabla anterior, Estados Unidos es el país que mayor número de demandas ha realizado (64) que representan el 28% del total efectuado por los Países miembros, dirigiendo el 55% de ellas a países desarrollados y el resto a subdesarrollados, destacándose la Unión Europea como principal objetivo de sus reclamaciones, con 23. Lo mismo ocurre en sentido contrario con la Unión Europea, que dirige a Estados Unidos 22

de sus reclamaciones. A su vez, Estados Unidos es el país más demandado por incumplimiento de las normas de la OMC(53 casos).

Esta situación está determinada en ambos casos por el poderío económico de Estados Unidos que le permite realizar todas esas demandas de forma muy efectiva, por poseer tanto los recursos financieros como el personal técnico necesario para efectuarlas.

Por otro lado la legislación de Estados Unidos contempla toda una serie de leyes cuyas normas en muchos casos no son compatibles con las de la OMC, pero sólo si los países efectúan las reclamaciones correspondientes al ser afectados por su aplicación, es que las mismas pueden ser objeto de análisis por el OSD, de lo contrario, mientras no haya pronunciamiento pueden continuar vigentes.

En la actualidad, por ejemplo, hay reclamaciones sobre leyes relacionadas con los derechos compensatorios y medidas antidumping, sobre la Sección 2111 Ley Omnibus de Asignación de 1998, sobre el artículo 306 de la Ley de Comercio Exterior de 1974 y sus modificaciones, sobre el artículo 337 de la Ley de Arancel de 1930 y sus modificaciones, etc.

Hasta el presente, se puede señalar que Estados Unidos han aceptado las conclusiones y recomendaciones de los Grupos Especiales y del Organo de Apelación, que han fallado en su contra, no pudiendo decirse que bloquean estas decisiones, el mecanismo no lo permite, aunque sí pueden obstruirlo, pero limitadamente. Igualmente ha habido casos, como el del régimen de importaciones del banano aplicado por la UE, en que Estados Unidos amenazó con aplicar sanciones unilaterales por considerar que no se había aplicado correctamente las recomendaciones del OSD, sin esperar la autorización correspondiente de este órgano, y que posteriormente tuvo que acatar.

No obstante, que con este sistema se está contribuyendo al logro de una mayor seguridad y previsibilidad de las relaciones comerciales en el marco de la OMC, lo cierto es que el propio OSD reconoce que su funcionamiento en general ha puesto de relieve algunos problemas. En la mayoría de los casos se han establecido prácticas de trabajo para resolverlos de forma pragmática. Los argumentos legales y los fallos de los grupos especiales y el Organo de Apelación crean jurisprudencia, que amplían, profundizan y definen conceptos en relación con las disposiciones originales, a partir de la interpretación de los textos jurídicos.

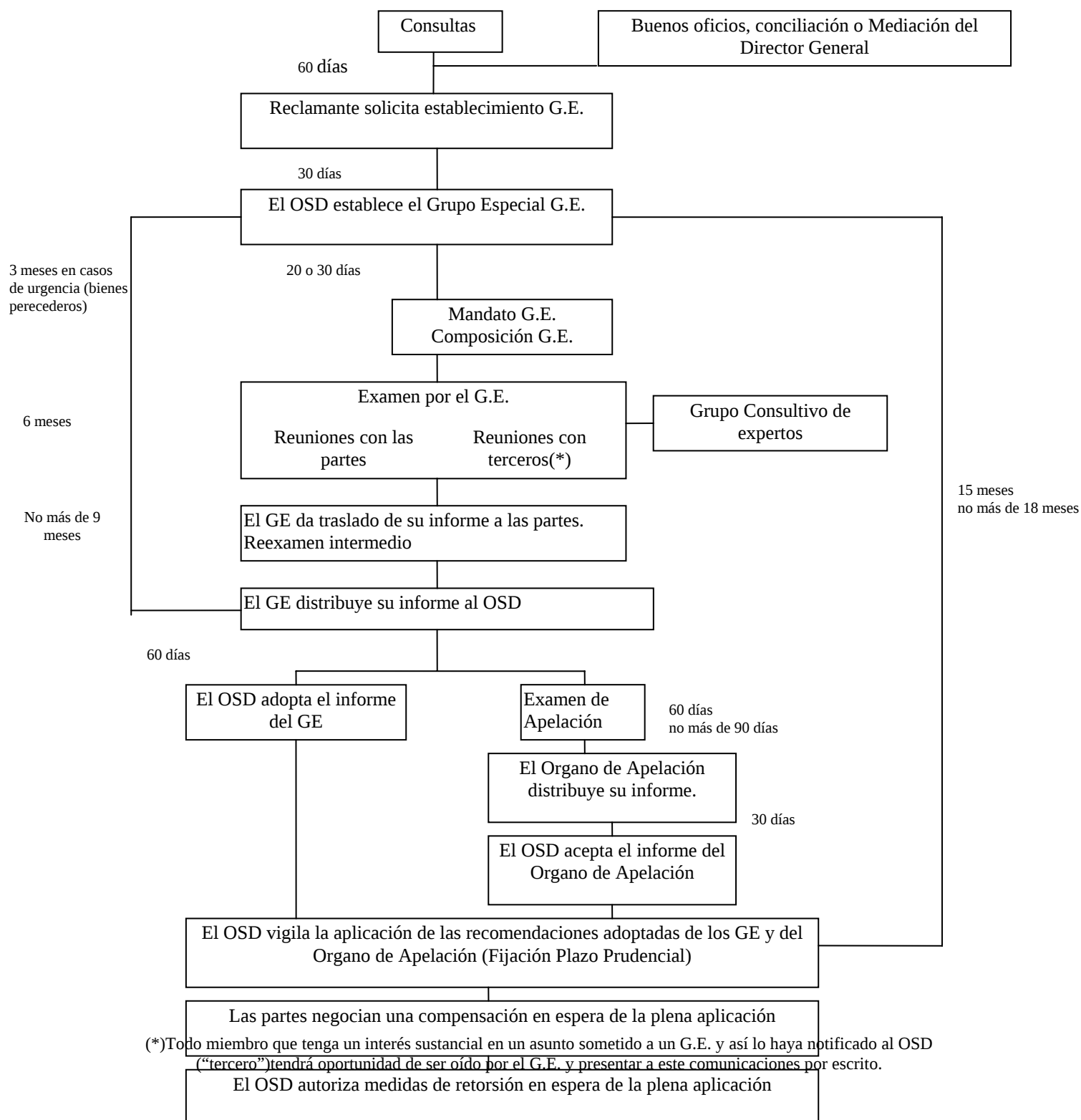
En el contexto del examen del ESD que se realiza, se está debatiendo la introducción de una serie de cambios, tales como, mayor transparencia en los procedimientos de solución de diferencias, que puede incluir la divulgación de las comunicaciones de los miembros y apertura al público de las audiencias de los grupos especiales y del Organo de Apelación; se contempla además para que el sistema fuera más abierto la aceptación de comunicaciones por parte de los grupos especiales, de fuentes que no sean los gobiernos implicados en la diferencia.

También se analiza la profesionalidad de los grupos especiales, así como la solución del problema de la “secuencia” en la aplicación, relacionado con el procedimiento a seguir para tomar medidas de retorsión.

Las cuestiones relativas a los países subdesarrollados también son objeto de análisis y debe profundizarse en las mismas para que este mecanismo sirva para proteger los intereses de los miembros menos poderosos de la OMC. Las limitaciones de recursos humanos y financieras que restringen la participación de estos países en los procedimientos de solución de diferencias, mientras que favorece a los gobiernos de países con mayores recursos económicos, expertos técnicos y poder comercial, al permitirle utilizar las medidas de represalias que se aprueben cuando un país no respeta una resolución del mecanismo. Esto obviamente no sucede con naciones menos poderosas o subdesarrolladas a quienes le resulta inviable amenazar con tomar medidas contra un país poderoso, aún cuando tengan ese derecho a partir de un fallo favorable de dicho órgano.

Realmente en el curso del examen que se ha estado realizando, se han debatido todos estos aspectos, pero sin grandes resultados; sin embargo, en la Cuarta Conferencia Ministerial celebrada en Doha, Katar (9-13 de diciembre/01), se convino en celebrar negociaciones sobre mejoras y aclaraciones del Entendimiento, que deben terminar a más tardar para mayo del 2003, debiendo entrar en vigor los resultados en el menor plazo posible.

Procedimiento para la solución de diferencias comerciales



La Organización Mundial de Comercio y los países subdesarrollados

Desde la conclusión de la Ronda Uruguay, y en el marco de la **globalización**, se generalizó la creencia de que efectivamente se transitaba hacia un sistema de economía mundial que generaba oportunidades de comercio muy positivas, apoyadas en las considerables reducciones arancelarias que se habían logrado -a lo largo de todas las negociaciones comerciales desde el establecimiento del GATT-, el desmantelamiento paulatino del comercio agrícola administrado y la normativa internacional más “transparente” en otras esferas recién incorporadas en la “agenda del comercio internacional”.

De hecho, el promedio de los aranceles descendió desde un nivel aproximadamente del 40% a fines de la Segunda Guerra Mundial, a menos del 5% al finalizar la aplicación total de los acuerdos logrados en la Ronda Tokio en 1984¹.

Habría que resaltar que parte de los avances en este sentido eran contrarrestados por la incorporación de múltiples instrumentos y barreras no arancelarias en las políticas comerciales, tendencia esta que se acuñó desde los años 70 con el concepto de “neo-proteccionismo”.

Al mismo tiempo, parte de ese “optimismo perceptible” que se respiraba a partir de 1995, se asociaba indirectamente con la creciente dinámica del comercio mundial en comparación con la actividad económica en la misma medida que el aumento de los intercambios mundiales había venido superando con creces el crecimiento del producto bruto desde los últimos 20 años.

En efecto, el crecimiento en volumen de las exportaciones mundiales de bienes para el período 1990-2000 (6%) casi triplicó la tasa de aumento del producto bruto mundial (2.3%), en promedio. En el año 2000 según datos de la OMC de su Informe Anual 2001, se registró el mayor crecimiento del comercio y de la producción mundiales, que ascendió al 12% en el volumen de las exportaciones y al 4.5% de la producción, manteniéndose el dinamismo mayor de las ventas externas en relación al de la producción.

Sin embargo, quedaba claro que el aprovechamiento de las oportunidades del comercio mundial no eran uniformes para todos los países dadas las diferencias estructurales existentes. De hecho, cuando se analiza con más detalles la composición de los flujos de comercio mundial en estos años, resulta evidente la continuada concentración del dinamismo en unos pocos países. Los países desarrollados concentran más del 70% del total del comercio mundial en el 2000, mientras que la participación de los países subdesarrollados es de aproximadamente un cuarto del total.

¹ Diana Tussie y Gabriel Casaburi. “Apertura y regulación selectiva: un nuevo sistema de comercio internacional”, En: Investigación Económica, No. 196, UNAM, abril-junio 1991, p. 21.

Además la mayoría de los países subdesarrollados siguen dependiendo de las exportaciones de productos primarios que constituyen su principal fuente de ingresos en divisas, alcanzando para muchos de ellos niveles de más de 75% la participación de estos productos del total de sus exportaciones, incluso en algunos sobrepasa el 90%.

Sin embargo, estos productos van perdiendo cada vez más participación en el comercio mundial. En el 2000 representaba el 22% del total, mientras las manufacturas siguen siendo los productos más dinámicos de los intercambios mundiales concentrando el 75% del total.

Esta situación les genera graves problemas dado entre otras cosas por el carácter regresivo de estos productos en su participación en el comercio mundial y por la inestabilidad de sus precios, y el deterioro de la relación de intercambio que impone mayores costos sociales y económicos a los países subdesarrollados y que demuestran la debilidad y vulnerabilidad de la situación comercial de estos países que prácticamente están cada vez más marginados, especialmente Africa y América Latina. Todo esto profundiza las asimetrías existentes en las relaciones económicas internacionales.

En el marco de estas tendencias que prevalecen –históricamente– en los intercambios mundiales, entonces resultaba obvio para muchos que el establecimiento de normas de aplicación general para todos los países sin tener en cuenta las asimetrías, conduce a la perpetuación de dichas asimetrías.

Lo anterior se agrava cuando se visualizan algunos de los resultados desfavorables para el Tercer Mundo que se derivaron de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Entre varios pudieran destacarse:

1.- En los acuerdos adoptados se produce un cambio perceptible en el sentido que se le da al concepto de trato especial y diferenciado. La aceptación en su integridad del documento jurídico por el que se establece la OMC, supone para todos los países miembros de esa organización el mismo conjunto de obligaciones que se vinculan a las concesiones otorgadas.

Se presupone que la única flexibilidad de que disfrutarán las naciones en desarrollo será la que se enuncie en los propios acuerdos, de tal manera queda asentado el trato especial sobre una base contractual.²

Las disposiciones relacionadas al trato diferenciado y más favorable, pueden clasificarse en varios tipos :

- Exenciones limitadas en el tiempo de las obligaciones y períodos más largos para su cumplimiento. Por ejemplo, el Acuerdo sobre la Agricultura exime a los países menos adelantados de compromisos de reducción de aranceles. Asimismo, el resto de los países en

² En la OMC se hace una diferenciación al interior del grupo de países subdesarrollados, identificándose el conjunto de 48 “países menos adelantados” -según las Naciones Unidas- para los cuales los plazos y compromisos son más flexibles.

desarrollo tendrán un período de hasta 10 años para aplicar tales compromisos, en comparación con los 6 años que tienen los desarrollados.

- Umbrales más favorables. En el Acuerdo sobre la Agricultura se estipulan tasas más bajas de reducción de los aranceles (24% para los países en desarrollo y 36% para los desarrollados) y de los subsidios (en ayuda interna 13.3% de reducción para países en desarrollo y 20% para los desarrollados, en la subvención de las exportaciones, reducciones del 24% en el valor y 14% en el volumen para países en desarrollo en comparación con 36 y 21% respectivamente para los desarrollados)
- Flexibilidad en obligaciones y procedimientos. El Órgano de Solución de Diferencias en casos promovidos por un país en desarrollo, tendrá en cuenta no sólo el comercio afectado por las medidas objeto de la reclamación, sino también su repercusión en la economía del país en desarrollo de que se trate.
- Asistencia técnica y asesoramiento, que muchas veces se centra en ayudar a esos países a preparar las leyes y reglamentos para poder cumplir las obligaciones de los diferentes Acuerdos.

2.- Las disminuciones acordadas de los aranceles para productos industriales no abarcan ni por mucho, todas las importaciones sujetas a tales derechos en los mercados de los principales países desarrollados. Se estima que el 22 % de las importaciones de productos cuya exportación interesa particularmente a los países del Tercer Mundo no sufrió reducción alguna.³

Además se perpetúa un índice bastante elevado de progresividad arancelaria que afecta a países en desarrollo exportadores de productos primarios, impidiéndoles el acceso a mercados con bienes de mayor valor añadido.

En el sector de los textiles y las confecciones –trascendente para un grupo importante de países subdesarrollados– se otorgó un enorme margen de libertad a los países involucrados para poner en práctica los compromisos asumidos (que pueden postergarlos hasta el final del plazo de aplicación del acuerdo, o sea 10 años).

Igualmente se produce efectivamente una erosión parcial –y en algunos casos total– de las preferencias que disfrutaban muchas economías en desarrollo en virtud de los distintos esquemas del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y de otros acuerdos de comercio preferencial, tales como el Convenio de Lomé y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

3.- Situación similar para los países subdesarrollados se deriva de las estipulaciones del Acuerdo Agrícola. Además en virtud de la “arancelización”, los productos “afectados” pasan a tener unos derechos de aduana más elevados, persistiendo así el efecto proteccionista, reforzado por la cláusula de salvaguardia especial que permite imponer derechos adicionales.

³ CIEI. Colectivo de Autores. “Reflexiones acerca de los posibles efectos del sistema comercial multilateral en los países en desarrollo”. (mimeo), La Habana, febrero, 1999.

Asimismo, el hecho de que los compromisos contraidos en el Acuerdo Agrícola suponen mantener para el conjunto de los productos un nivel promedio de aranceles dado, los países pudieron aplicar reducciones mayores en aquellos rubros que les eran de menor importancia comercial (incluso aboliéndolos) y menores disminuciones en el caso de los productos “sensibles”. Lo mismo sucede con las subvenciones a las exportaciones, que incluyen a productos sensibles como los lácteos y el azúcar, fuertemente subvencionados por los países desarrollados y de importancia estratégica para los ingresos de exportación de varios países subdesarrollados.

Por otra parte, el hecho de que las rebajas a los subsidios se aplicaran sólo al “sector agrícola tradicional” y no a los productos de la agroindustria, implicó afectaciones a ciertos países en desarrollo que poseen ramas productivas con cierto grado de madurez en este sector.

4.- En cuanto al Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS) –en que resulta difícil establecer criterios y parámetros para evaluar el valor de las concesiones y estimar sus repercusiones sobre el comercio– uno de sus puntos más débiles (y negativo para los países en desarrollo) se deriva de las excepciones que se autorizó a la aplicación de la Cláusula de Nación Más Favorecida, introduciendo un elemento de reciprocidad y condicionalidad en sectores específicos, toda vez que un país puede “graduar” su nivel de concesiones en función de las otorgadas por otros.

Además, el trato nacional no constituye un derecho automático, y debe ser negociado caso a caso. No debe desconocerse que son las empresas transnacionales de servicios los grandes beneficiarios inmediatos del AGCS, ya que las mismas tienen capacidad suficiente de establecer una “presencia comercial” en cualquier parte del mundo, a partir de los crecientes montos de activos que mantienen en el exterior.

5.- Referido al Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), debería señalarse no sólo la garantía que los mismos suponen para el mantenimiento del poder monopólico de las principales corporaciones transnacionales

-generadoras de la inmensa mayoría de tecnologías y conocimientos en el mundo– sino también las muy probables implicaciones derivadas del incremento previsto de precios por importación de tecnología por parte de las economías del Tercer Mundo.

Además, este acuerdo trae aparejado la introducción de grandes reformas legales, administrativas y operacionales, lo que supone un reto dada la débil capacidad técnica e institucional de los países en desarrollo.

6.- El mecanismo de examen de las políticas comerciales, que como resultado de los acuerdos la mayoría de los países subdesarrollados deberán someter a la OMC cada seis años, en tanto instrumento que busca darle seguimiento a la aplicación de las normas y disciplinas del sistema multilateral de comercio, supone una limitación a futuro de los

grados de maniobra con que cuentan los gobiernos de los países en desarrollo en la definición de sus estrategias y políticas de desarrollo⁴.

Más preocupante aún es que en tanto se amplía el espectro de las políticas económicas que se consideran podrán tener efecto sobre las relaciones comerciales, y los gobiernos se vean forzados a discutir sus políticas nacionales con los socios comerciales (hasta ahora fuera de los límites de la negociación internacional), los países en desarrollo se verán obligados a incrementar su capacidad de concertación en las negociaciones y en la propia formulación de sus respectivas políticas comerciales.

Consideraciones finales

- El actual sistema de comercio internacional encabezado por la Organización Mundial de Comercio, ha reforzado sus bases multilaterales con la aceptación de los países miembros de cada uno de los acuerdos que lo componen.
- La ampliación de su cobertura con la incorporación de nuevos temas, en relación al GATT anterior, y la posible inclusión de otros en futuras negociaciones, hace crecer su importancia y poder, lo que implicaría una mayor profundización y extensión en las normas comerciales que se establezcan.
- Los beneficios reales o esperados de la liberalización comercial lograda hasta el momento, no han podido lograr una distribución equitativa de los mismos entre los países miembros, a partir de la aplicación de uno de sus principios fundamentales, comercio sin discriminación que los coloca a todos en pie de igualdad, sin tener en cuenta las asimetrías existentes entre ellos, que se profundizan cada vez más.
- El funcionamiento del sistema de solución de diferencias trata de mantener la confianza y credibilidad del sistema de comercio multilateral velando por el cumplimiento de las disciplinas y normas adoptadas, así como trata de evitar la adopción de medidas unilaterales por parte de los países miembros.
- La utilización del mismo ha ido incrementándose, pero todavía la participación de los países subdesarrollados en el sistema es insuficiente, por las limitaciones de recursos humanos y financieros que tienen estas naciones.
- La aprobación del inicio de negociaciones comerciales, en Doha, Qatar sobre este aspecto, se supone permitirá eliminar los problemas que se han confrontado en su implementación y posibilitaría las mejoras y aclaraciones necesarias que benefician también a los países subdesarrollados.

⁴ Aunque a corto y mediano plazo la OMC permite todavía un grado significativo de **discrecionalidad**, en un período de tiempo más prolongado tenderá a una armonización creciente de las políticas internas, lo que implicará – sin lugar a dudas – un pérdida relativa de la autonomía de las políticas nacionales.

- En los Acuerdos de la Ronda Uruguay se produce un cambio en el concepto de trato especial y diferenciado, mucho más limitado en su alcance y poco efectivo en su funcionamiento, por lo que debe reforzarse sus disposiciones para que rindan beneficios concretos.
- Las disminuciones logradas de los aranceles para productos industriales, no abarca en un elevado porcentaje a los productos de exportación que interesa a los países del Tercer Mundo, a la vez que persiste el efecto proteccionista en el Acuerdo Agrícola por el nivel muy elevado de los aranceles aún existentes, al igual que sucede con las subvenciones a las exportaciones. El acceso a los mercados es un gran problema a solucionar por los países subdesarrollados.
- Diversos son los Acuerdos de la Ronda Uruguay de donde se visualizan resultados desfavorables para los países subdesarrollados, tanto en el sector de los textiles y confecciones, como la persistencia del escalonamiento arancelario y la erosión parcial o total de los márgenes de preferencias contempladas en los distintos esquemas del Sistema Generalizado de Preferencias. Igualmente en el Acuerdo de Servicios, y de la Propiedad Intelectual. Todo lo cual implica un reto para estos países, tratar de modificar estas situaciones que los marginan cada vez más en el comercio mundial ampliando la brecha existente entre países desarrollados y países subdesarrollados.

Bibliografía

- ◆ CEPAL (1994a). “La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales: una evaluación para América Latina y el Caribe”. LC/R-1447. Santiago de Chile, 9-9-1994.
- ◆ CEPAL (1994b). “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe”. LC/G. 1978. 28-11-1994.
- ◆ CEPAL (1998). “Síntesis del seminario regional sobre Política Comercial”, 3 y 4 Julio/1997. LC/R 1806. Santiago de Chile. 17-1-1998.
- ◆ CIEI. Colectivo de Autores (1999). “Reflexiones acerca de los posibles efectos del Sistema Comercial Multilateral en los países en desarrollo”. Marzo 1999.
- ◆ Negrín Villavicencio, Ma. Amalia (1999). “La Organización Mundial del Comercio y su sistema de Solución de Diferencias”. CIEI. Mayo 1999.
- ◆ OMC (1998). “Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en el Sistema Multilateral de Comercio”. WT/GC/W/109. 5-11-1998.
- ◆ OMC (2000). Informe Anual.
- ◆ OMC (2001). Informe Anual.
- ◆ OMC (2001). Panorama General. Situación de las Diferencias. <http://www.wto.org>. Mayo 2001.
- ◆ OMC (2001). Declaración Ministerial. Cuarta Conferencia Ministerial. Doha, Qatar. Noviembre 2001.
- ◆ Ostry, Silvia (1995). “The Future of the World Trading System”. Wordwrithe College. University of Toronto. Fourth Annual Fall Lecture. 15-11-1995.
- ◆ Ronda Uruguay. Acta Final. Marrakech, 15-4-1994.
- ◆ SELA (1994). “Resultados de la negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay. Perspectivas de América Latina y el Caribe”. SP/RAF-RU/DT No. 1, Rev. 1. Marzo 1994.
- ◆ The Economist (1996). “A survey of World Trade”. 3-9/Octubre, 1998.
- ◆ Tussie, Diana y Casaburi, Gabriel (1991). “Apertura y regulación selectiva: un nuevo sistema de comercio internacional”. Investigación Económica No. 196. UAM. Abril-Junio 1991.
- ◆ Tussie, Diana (1996). “Políticas comerciales y compromisos en la Organización Mundial del Comercio”. CEPAL. LC/R 1672. 31-7-1996.
- ◆ UNCTAD (1996). “El desarrollo frente a dos corrientes poderosas: la globalización y la liberalización”. TD/366/Rev. 1.

LA AGRICULTURA EN EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Lic. Nancy Madrigal Muñoz
Profesora

Introducción

Desde la firma del Acta Final en Marrakech, Marruecos (Abril de 1994) la cual incluía los resultados de la Ronda Uruguay y con ello la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Agricultura, en 1995, comienza un proceso de reestructuración agraria a escala mundial, el que fue en gran medida impulsado por las obligaciones que contrajeron las naciones participantes en la octava ronda de negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

El Acuerdo sobre la Agricultura constituye, sin lugar a dudas, un paso de avance significativo hacia el ordenamiento del distorsionado comercio internacional de productos agropecuarios, el cual recibió un tratamiento especial dentro de la construcción jurídica del GATT. En este sentido, se permitía el empleo de las restricciones cuantitativas a la importación, los subsidios a las ventas externas y el uso de otras barreras no arancelarias, quedando el sector al margen de las normas y disciplinas que regían los intercambios del resto de las mercancías y del esfuerzo de liberalización comercial emprendido desde la Segunda Guerra Mundial.

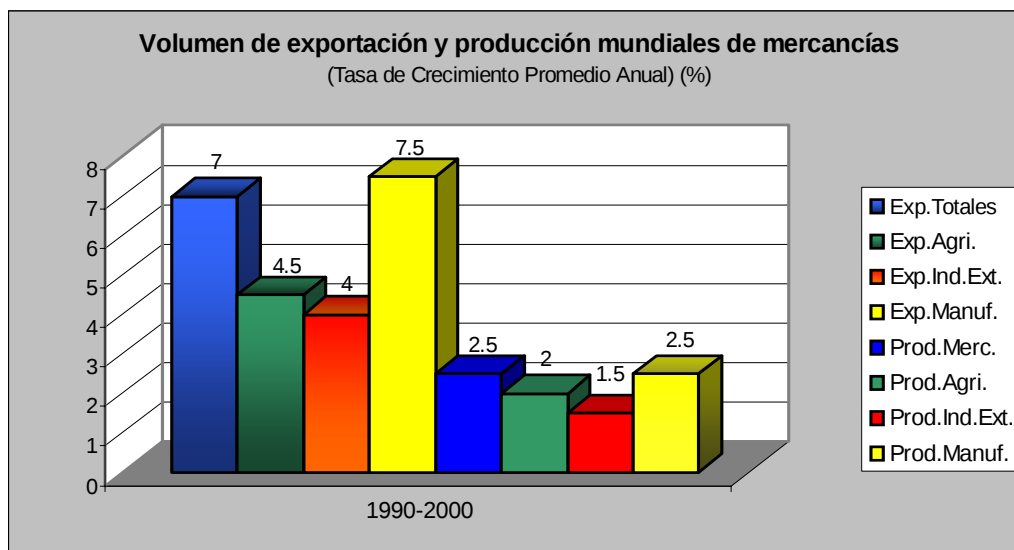
Sin embargo, este Acuerdo no satisfizo plenamente las expectativas de muchas naciones en desarrollo, que carecen de seguridad alimentaria y dependen en un porcentaje muy alto de los ingresos por concepto de exportaciones de productos agrícolas; en circunstancias en que la tendencia decreciente de los precios internacionales de estos bienes repercute negativamente en su poder adquisitivo. Al mismo tiempo, las economías menos dependientes de la agricultura consiguen aumentar su peso en las transacciones mundiales, mientras que las más arraigadas al sector disminuyen su participación en los mercados.

La manera en que algunos de estos países asumieron sus compromisos, ya sea por desconocimiento o por una inadecuada preparación, limita hoy en día las posibilidades de desarrollo; especialmente para aquellos en los que la agricultura constituye la principal, sino única, fuente de subsistencia de una gran parte de la población. Por eso, en las actuales negociaciones internacionales de este sector, ya comprendidas en el mandato de Marrakech, se requerirá no sólo de nuevas reglas que garanticen el acceso real y efectivo a los mercados, sino también de una mayor flexibilidad en el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo en materia agrícola, así como de mejoras sustanciales en el trato especial y diferenciado que se le otorga al conjunto de naciones en desarrollo.

El propósito central de este trabajo es profundizar en el examen de los tres componentes básicos del Acuerdo sobre la Agricultura, con motivo de las actuales negociaciones del sector en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que es el pilar jurídico e institucional del sistema multilateral de comercio. En este sentido se reseñarán los aspectos principales dentro del Acuerdo que desde la perspectiva de los países en desarrollo necesitarían ser revisados, a fin de que sus intereses y objetivos en el comercio agrícola puedan materializarse; mediante la creación de un nuevo entorno multilateral que les permita continuar ampliando su potencial agropecuario y beneficiarse de él.

Las transacciones mundiales de productos agropecuarios y el sistema multilateral de comercio

Si en el largo plazo se comparan el comercio y la producción agrícolas, generalmente, los intercambios mundiales de productos agropecuarios han experimentado una tendencia similar a la de otros bienes por cuanto la tasa de crecimiento del primero ha tendido a ser superior al incremento de la producción.¹ También, igual que en el resto de las mercancías la expansión del comercio agrícola no se ha producido a un ritmo parejo, debido a la influencia de diversas crisis mundiales como la más reciente que estalló en el Sudeste Asiático a mediados de 1997 y cuyos efectos depresivos sobre la demanda y los precios de muchos productos agropecuarios aún persistían en el primer semestre del 2000, a pesar de la mejoría relativa de la economía global en esos meses.²



¹ Véase, OMC, “Estadísticas del Comercio Internacional 2001”, p. 29.

² Véase, Ibídem, p.24.

Fuente: OMC, “Estadísticas del Comercio Internacional 2001”

No obstante, durante los últimos tres decenios se observan ciertas modificaciones en los flujos comerciales agrícolas a escala mundial que reflejan, entre otras peculiaridades, la merma del otrora importante mercado de importación de Europa Occidental y el cambio hacia una posición neta de exportación de ciertos productos; una profundización de las corrientes comerciales intrarregionales y de la condición de importadores netos de alimentos de muchos países en desarrollo y el desplazamiento relativo de las materias primas agrícolas por productos con un mayor grado de elaboración o de valor añadido.

Asimismo, un análisis del sector revela que el comercio agrícola ha aumentado desde los años setenta en alrededor del 75%, pero su ritmo de crecimiento ha sido mucho menor que el de los productos manufacturados, lo cual es el reflejo de un conjunto de determinantes dentro de las que se encuentran, el avance en el proceso de industrialización, la caída abrupta de los precios internacionales de productos agrícolas y las prácticas proteccionistas generalizadas en este sector. Esto ha provocado un declive continuo de la participación de la agricultura dentro de las exportaciones mundiales de bienes, cuyo peso descendió de aproximadamente el 20% en la década del setenta hasta el 9% en el año 2000; al tiempo que las manufacturas consolidaron su predominio con casi el 75% de los intercambios de mercancías.³

Exportaciones mundiales

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	VALOR	TASAS DE CRECIMIENTO						
	2000	1980/85	1985/90	1990/00	1997	1998	1999	2000
PRODUCTOS AGRÍCOLAS	558	-2	9	3	-1	-5	-3	2

Fuente: WTO, International Trade Statistics 2000 and 2001, table IV.3

Cuando el estudio se efectúa por países se pone de manifiesto que las naciones en desarrollo, sobre todo las de más bajos ingresos, poseen una dependencia mayor respecto del comercio agrícola que los países industrializados, ya sea en calidad de importadores o como exportadores. Sin embargo, por razones que escapan a su control tienen limitaciones objetivas para hacer frente a la incertidumbre de los mercados.

El atraso relativo de la agricultura en la mayoría de ellos, profundizó la dependencia de los suministros externos aumentando su vulnerabilidad ante las coyunturas adversas de los mercados internacionales. Cabe añadir que desde la década del setenta el ritmo de

³ Véase, Ibídem., pp.99 y 114 ; FAO, Informe para la Conferencia “Globalización y Problemas del Desarrollo”, Cuba, 24-29 de enero del 2000, p.2.

crecimiento de las importaciones de productos agropecuarios de los países en desarrollo supera con creces al del mundo industrializado.⁴ Al mismo tiempo, el poco grado de diversificación horizontal y vertical de los artículos que estos países exportan es un factor que incidió negativamente no sólo en la baja tasa de crecimiento que registraron sus exportaciones durante el último decenio, sino también en la posición secundaria que detentan en las exportaciones agrícolas del mundo, la cual osciló entre el 40% y el 43% en casi todos los años noventa, con América Latina y el Caribe ocupando el primer lugar, seguida de Asia.⁵

En gran medida como consecuencia de la aplicación de políticas que gravaron la agricultura, si bien ahora con menor fuerza que en el pasado, comúnmente la estructura de incentivos en los países en desarrollo ha conspirado contra este sector, a través de instrumentos directos como los aranceles de exportación e indirectamente mediante la protección industrial y la sobrevaloración del tipo de cambio.⁶ Por estos motivos dentro de las exportaciones mundiales de mercancías sólo el 4,5% corresponde a los productos agropecuarios exportados por las naciones en desarrollo; situación que no es uniforme porque en algunas de ellas la agricultura constituye una fuente apreciable de ingresos, que incluso llega a sobrepasar el 90% de sus exportaciones totales de bienes.⁷

Así, puede constatar que mientras los países en desarrollo como grupo, aumentaron su participación en las exportaciones de mercancías a base del incremento en las ventas de manufacturas, disminuyeron su cuota en productos agropecuarios. La contrapartida de esta pérdida ha sido el peso creciente de las naciones más industrializadas en los mercados mundiales de productos agrícolas, muchas de las cuales dejaron de ser importadoras netas de algunos rubros agropecuarios y se transformaron en exportadoras de ellos.⁸ Por ejemplo, a mediados de la década del setenta la Comunidad Económica Europea (CEE) era un importador neto de cereales, sin embargo a comienzos del decenio de 1990, las medidas de sostenimiento de los precios de mercado en el marco de la Política Agrícola Común habían contribuido a impulsar la producción de cereales, que llegó a alcanzar los 165 millones de toneladas por año, con lo cual la CEE se transformó en un exportador neto de este rubro que producía anualmente 25 millones de toneladas de excedentes para la exportación.⁹

En la base de estos cambios se encuentra el hecho de que los países desarrollados con mayores recursos financieros que el resto, tradicionalmente han apoyado sus respectivos sectores agropecuarios protegiéndolos de la competencia de las importaciones y subsidiando las ventas externas. Tales políticas tienen como objetivo incrementar la producción nacional y disminuir la demanda por importaciones o aumentar el excedente de

⁴ Véase, FAO, "Agricultura, Comercio y Seguridad Alimentaria". Vol. I, Roma, 2000, p.102.

⁵ Véase, WTO, "Agricultural trade performance by developing countries, 1990-98", G/AG/NG/S/6, 23 May 2000, p.6 y FAO, "Agricultura, Comercio...", op.cit., p.100.

⁶ Véase, ABARE, "The impact of agricultural trade liberalization on developing countries", Research Report 2000.6, July 2000, pp.12-18.

⁷ Véase, WTO, "Agricultural trade...", op.cit., p. 7 y WTO, Press Release/128, April 16, 1999, p.16.

⁸ En el año 2000 apenas once países desarrollados controlaban cerca del 54% de las exportaciones mundiales de productos agropecuarios. Véase, WTO, "International Trade....2001", op.cit. table IV.7.

⁹ Véase, FAO, "El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: repercusiones en los países en desarrollo". Manual de Capacitación, No. 41. Roma, 1999, p.22.

mercancías para la exportación, con el consiguiente impacto negativo sobre muchos productores eficientes a quienes no sólo se les impide la entrada en los principales mercados, sino que también son perjudicados por la competencia desleal en sus propios países. A ello se suman las continuas variaciones y la fuerte presión a la baja que dichas políticas han ejercido sobre las cotizaciones internacionales de los productos agrícolas, por cuanto las decisiones sobre los niveles de exportación subsidiada pueden cambiar inesperadamente.

La gran inestabilidad de los precios de los productos agrícolas y su tendencia declinante, son otras de las características del comercio internacional agropecuario y se encuentran entre los factores que agudizan los problemas de rentabilidad que ha experimentado el sector en los países en desarrollo; afectando sobre todo a aquellos exportadores cuyos ingresos en divisas están por lo general concentrados en muy pocos rubros agropecuarios y en ocasiones en un único producto. Baste mencionar que la caída acumulada en los precios internacionales de los productos agrícolas entre 1997 y 1999 fue de alrededor del 23%, con descensos muy pronunciados en los casos del azúcar y el café.¹⁰

Para los países más pobres, aunque no exclusivo para ellos, la caída secular de los precios que se manifiesta desde comienzos del siglo XX ha tenido una connotación negativa, dado que el sector agrícola constituye la base de gran parte de las actividades comerciales e industriales, desempeñando un papel importante desde el punto de vista socioeconómico como generador de empleos, ingresos y divisas para el financiamiento de importaciones. Al mismo tiempo garantiza un cierto nivel de autosuficiencia en cuanto a la producción de bienes que conforman parte de la dieta principal de la población.

Desde tiempos remotos este sector ha sido considerado estratégico, situación que en la actualidad ha adquirido una nueva dimensión con el carácter multifuncional que se le atribuye a la agricultura debido a que no sólo produce bienes para el mercado, sino que además plantea cuestiones relativas a la protección del medio ambiente, el paisaje, la conservación del desarrollo rural, etc. Por este motivo el comercio agrícola es tal vez, más que ningún otro tipo de transacciones, una fuente de conflictos de intereses y de enfrentamientos internacionales.

Estas tensiones se manifestaron cada vez con mayor frecuencia y a menudo se recurrió a las instituciones del GATT para la solución de las controversias, cuyas fuentes más importantes estuvieron en los términos de acceso a los mercados, producto a la naturaleza selectiva y discrecional, así como a la falta de transparencia que históricamente han caracterizado las políticas comerciales agrarias. Un dato que ilustra esta situación es que entre 1980-1990, el 60% de los conflictos comerciales sometidos al proceso de solución de diferencias del GATT se relacionaban con la agricultura.¹¹

¹⁰ Véase, FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, "Tendencias y desafíos en la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe", febrero del 2000, p.6; OMC, "Estadísticas del Comercio... 2001", op. cit, p.214 y UNCTAD, Trade and Development Report, 1999 y 2000, (T&DR), p.33 y p.34.

¹¹ Véase, FAO, "El Acuerdo sobre la Agricultura..." op. cit., p.7.

Resulta conveniente aclarar que antes de la Ronda Uruguay no existía un Acuerdo dedicado exclusivamente a productos agropecuarios. Las disposiciones generales y específicas del GATT de 1947 regían todo el comercio de mercancías, quedando la agricultura sujeta a un “trato especial” y por consiguiente excluida de importantes reducciones arancelarias y no arancelarias.¹² De esta manera muchos países desarrollados recurrieron a disposiciones especiales para limitar las importaciones y subvencionar las exportaciones; mientras que otros consiguieron exenciones dentro de la construcción jurídica del GATT. También los países en desarrollo mantenían barreras a la importación, por razones de seguridad alimentaria, o para proteger ciertas industrias nacientes.

Aunque el objetivo inicial de estas políticas proteccionistas era en algunos casos legítimos, debido a que estuvieron inspiradas por preocupaciones políticas y sociales, por ejemplo, para mantener el equilibrio entre los ingresos rurales y urbanos; estabilizar los suministros de alimentos a precios razonables; la seguridad alimentaria; etc; los instrumentos elegidos no fueron siempre los más adecuados, lo cual fomentó un círculo vicioso.

Los precios internos altos trajeron como resultado que la producción nacional fuera más cara que la extranjera, por lo que se requería de barreras a la importación para asegurar su venta en los mercados domésticos. También, el manejo administrativo de los precios constituyó un estímulo al incremento de las producciones, generándose voluminosos excedentes invendibles en el mercado interno. El círculo vicioso continuó porque los excedentes se exportaron a precios muy bajos o subvencionados por los gobiernos que buscando la conservación o la conquista de nuevos mercados externos, servía como válvula de escape para aliviar la sobreproducción interna. Por ejemplo, entre 1986 y 1990, los países desarrollados subvencionaron anualmente como promedio unos 48 millones de toneladas de trigo, casi 20 millones de toneladas de cereales y más de un millón de toneladas tanto de azúcar, carne de vacuno y mantequilla/queso.¹³

En cierta medida, la situación anterior contribuyó a frenar la motivación de algunos países, especialmente en desarrollo, para seguir produciendo y exportando productos agropecuarios; desalentándose así el desarrollo de sectores agrícolas eficientes en muchas naciones.

El Acuerdo sobre la Agricultura y sus principales componentes

Los participantes en la Ronda Uruguay centraron su mayor esfuerzo en iniciar un programa de reforma del sector agrícola a escala global. Con ello buscaban promover una nueva normativa de carácter multilateral que invirtiera la tendencia de los gobiernos a adoptar

¹² El Artículo XI del GATT autoriza las restricciones a la importación de cualquier producto agrícola, cuando sean necesarias para la ejecución de ciertas medidas gubernamentales. También en virtud del Artículo XVI se permiten las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios con la condición de que el país que subsidia no absorba más de una parte “equitativa” de las exportaciones mundiales del producto de referencia. Como se verá en el epígrafe siguiente esta situación se modifica después de la Ronda Uruguay porque el comercio agrícola quedó regulado sobre nuevas bases.

¹³ Véase, Juan Tugores Ques “Economía Internacional e Integración Económica”, Tercera Edición, 1997, p.74.

políticas agropecuarias insostenibles, cuyos efectos adversos han sido particularmente notables en los agricultores de los países en desarrollo.

Así, el llamado paquete agrícola en la Ronda Uruguay encaminado a incorporar este sector al sistema multilateral de comercio y de alguna manera mitigar las frecuentes disputas en esta área entre los principales países desarrollados comprendió: el Acuerdo sobre la Agricultura (AsA); la Decisión Ministerial sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de alimentos (*La Decisión*)¹⁴ y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que sirve de complemento a los resultados conseguidos en la esfera agrícola.

El Acuerdo sobre la Agricultura entró en vigor el 1ero. de enero de 1995 y forma parte del grupo de acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías, cuya administración es ejercida por la OMC. Tiene precedencia sobre el resto de los acuerdos que regulan las transacciones internacionales de bienes. Al mismo tiempo, impone disciplinas más estrictas y garantiza que éstas no sean eludidas en tres áreas fundamentales que constituyen sus pilares básicos: ***acceso a los mercados, políticas de ayuda interna y competencia de las exportaciones.***

Tomando como referencia los capítulos del 1 al 24 del Sistema Armonizado (excepto pescado y productos del pescado), el Acuerdo sobre la Agricultura cubre no sólo los productos primarios como el trigo, la leche, el cacao, los animales en pie, sino también sus derivados (pan, mantequilla, queso, chocolate y embutidos). También incluye el alcohol, el tabaco, el azúcar, el arroz, el café y los plátanos, entre otros más.¹⁵

En materia de ***acceso a los mercados*** el Acuerdo sobre la Agricultura obtuvo logros importantes en lo que se refiere a la definición de las normas del comercio agropecuario. No obstante, con respecto a una apertura inmediata de los mercados sus resultados fueron mucho menos trascendentales, de lo que en un inicio pareció. Las disposiciones en esta área se rigen por dos principios fundamentales:

- La consolidación de **todos** los aranceles de los productos agropecuarios. Cada miembro se compromete a no aplicar derechos de aduana superiores a los niveles que consignó en su Lista de concesiones.¹⁶ Antes, sólo una tercera parte de las líneas arancelarias agrícolas se encontraban consolidadas.
- Prohibición de mantener, adoptar o restablecer medidas no arancelarias. No se puede invocar el Artículo XI del GATT cuando sea necesario para la ejecución de ciertas

¹⁴ Véase el Anexo No. 1.

¹⁵ Véase el Anexo No. 2.

¹⁶ Cuando un país conviene en consolidar a determinado nivel el arancel aplicable a un producto, se compromete a no aumentarlo por encima del nivel convenido (salvo mediante negociación con los interlocutores comerciales afectados). Sin embargo, los gobiernos pueden aplicar una tarifa inferior a la consolidada.

medidas de control de la producción; de modo que **todas las barreras no arancelarias están virtualmente prohibidas.**¹⁷

También se anulan las exenciones logradas por ciertos países antes de la Ronda Uruguay.

Además, el compromiso de acceso a los mercados tiene tres rasgos esenciales: **arancelización**, que es la conversión de las medidas no arancelarias en sus equivalentes arancelarios, los cuales posteriormente se consolidaron;¹⁸ **disminución de los aranceles**, que se reducirán en fracciones anuales iguales y las **disposiciones de acceso**, mediante las que cada país está obligado a promover el desarrollo del comercio y garantizar el mantenimiento de los mercados de exportación existentes.

Muy pocos países en desarrollo optaron por la arancelización y en su lugar prefirieron las consolidaciones uniformes o a un tipo máximo en el caso de aquellos productos donde las tarifas no habían sido consolidadas previamente. Ello les da la posibilidad de recurrir a este techo en caso de que las circunstancias lo exigieran. También, al ofrecer topes máximos no tienen la obligación de reducir las tasas arancelarias básicas. Para los países desarrollados, en cambio, la arancelización sólo puede realizarse mediante la conversión de las medidas no arancelarias en sus equivalentes arancelarios.

Es importante resaltar que como las medidas no arancelarias han sido generalmente el mayor obstáculo al comercio agrícola, el principal instrumento que se adoptó consistió en la arancelización, para de inmediato comenzar un programa de disminución gradual, con escalonamiento diferencial y con una tasa mínima de reducción para cada partida arancelaria, según fuera el grado de desarrollo de los países. Sin embargo, estas disciplinas todavía dejan un amplio margen de maniobra a las autoridades gubernamentales que ha sido aprovechado sobre todo por las naciones industrializadas para mantener altos niveles de protección en las fronteras, especialmente en los bienes importados que compiten con la producción nacional.

Los factores que en lo fundamental explican esta situación se encuentran estrechamente vinculados con la elección del período base, que fueron años de precios muy deprimidos de muchos productos agrícolas en los mercados mundiales, lo que trajo como consecuencia elevados equivalentes arancelarios. Asimismo, existe cierta evidencia de que algunos países fijaron tasas arancelarias básicas muy altas para determinados productos, sobredimensionando el efecto protector de las medidas no arancelarias. También, la fórmula de reducción de las tarifas que se empleó ha servido para realizar grandes recortes en los aranceles de productos con menor importancia comercial, al tiempo que permite

¹⁷ Constituyen medidas prohibidas, las restricciones cuantitativas a las importaciones, los gravámenes variables a las importaciones, las licencias de importación discrecionales, las medidas no arancelarias de las empresas comerciales del Estado, las limitaciones voluntarias a las exportaciones y las medidas similares que no sean derechos de aduana propiamente dichos.

¹⁸ El equivalente arancelario (ad valorem o específico) se calcula como la diferencia entre el precio interno al por mayor y el precio externo, medido este último a través del valor unitario de las importaciones del producto de referencia convertidas en moneda nacional. Para ello se utilizan los datos del período base (1986-1988).

efectuar pequeñas disminuciones en rubros de gran interés, siempre que se mantenga el promedio simple comprometido.

Respecto al acceso a los mercados el Acuerdo sobre la Agricultura contempla además, un trato especial para algunos productos considerados “sensibles”. En virtud de este mecanismo se autorizó a determinadas naciones a mantener las medidas no arancelarias (arancelización diferida) durante el período de aplicación, si cumplen con ciertos requisitos. La salvaguardia especial es otra de las exenciones que se han previsto, mediante la cual se permite imponer un derecho o arancel adicional para limitar temporalmente el acceso al mercado. Sólo se aplica en el caso de los productos que fueron objeto del proceso de arancelización y si el volumen anual de importaciones excede un cierto nivel interno, o si el precio de las importaciones es inferior al precio de “activación” fijado también administrativamente.¹⁹

La salvaguardia especial fue considerada como una red de seguridad en el Acuerdo sobre la Agricultura, lo cual es un reflejo del carácter excepcional que todavía se le confiere a este sector. Tal normativa se mantendrá vigente durante el proceso de reforma determinado con arreglo al artículo 20. Sin embargo, nunca ha quedado muy claro dentro del Acuerdo cómo se determinan los niveles de activación y si la medida se puede aplicar automáticamente sin que se evalúen las condiciones del mercado, de modo que no es necesario demostrar que las importaciones están provocando un daño grave a una rama de producción nacional como lo exigen las salvaguardias normales de la OMC.

Debe destacarse que como se preveía un incremento de los aranceles, tras el proceso de arancelización, los países tuvieron que definir el nivel de acceso existente durante los años 1986-1988, al tiempo que debían garantizar un acceso mínimo que permitiera a los exportadores de productos arancelizados suministrar por lo menos el 3% del consumo interno al comienzo del período de aplicación (1995). Esta proporción aumentaría hasta el 5% al cabo del sexto año en las naciones industrializadas y del décimo en los países en desarrollo, tomándose en consideración las oportunidades que existieron históricamente.

Frente a estos compromisos y con el objetivo de proteger los niveles previos de comercio, fue necesaria la apertura de contingentes arancelarios. Esto obliga a los países a aplicar aranceles bajos a una determinada cantidad de importación.²⁰ Para la administración de

Países que consignaron contingentes arancelarios en sus compromisos

(Número de contingentes que tiene cada país)

Australia (2)	Guatemala (22)	Panamá (19)
Barbados (36)	Hungría (70)	Polonia (109)
Brasil (2)	Indonesia (2)	República Checa (24)
Bulgaria (73)	Islandia (90)	República Eslovaca (24)
Canadá (21)	Israel (12)	Rumania (12)
Colombia (67)	Japón (20)	Sudáfrica (53)
Corea (67)	Letonia (4)	Suiza (28)
Costa Rica (27)	Malasia (19)	Tailandia (23)
Ecuador (14)	Marruecos (16)	Túnez (13)
El Salvador (11)	México (11)	UE (87)
Eslovenia (20)	Nicaragua (9)	Venezuela (61)
EE.UU (54)	Noruega (232)	
Filipinas (14)	Nueva Zelandia (3)	

¹⁹ Cerca del 80% de los productos arancelizados en el Desarrollo Económico (OECD) están sujetos a las medidas. Dichas medidas es más común en la carne, los cereales oleaginosos y en los lácteos. Hay 38 miembros de la OMC total en conjunto de 6 072 salvaguardias especiales. Véase el sitio Web <http://www.wto.org>, “WTO – Agriculture negotiations. The issues, and where we are now”, October 2001, p.16 y el Anexo No.3.

²⁰ Contingente arancelario es el volumen de importación de un producto en un período dado con la aplicación de tasas arancelarias diferentes: una tarifa más baja hasta alcanzar el cupo establecido y un arancel mayor

dichos contingentes se han utilizado diferentes métodos, cada uno de los cuales tiene sus ventajas e inconvenientes, pero lo importante es que sean económicamente prácticos y eficientes para el país que los aplica y que no resulten en menoscabo de las concesiones de otros miembros.²¹

A fin de contrarrestar las **políticas de ayuda interna** que causan distorsiones al comercio, los países participantes en la Ronda Uruguay también asumieron compromisos en esta esfera. En este sentido el Acuerdo sobre la Agricultura fue novedoso al establecer las reglas tanto de carácter cuantitativo como cualitativo para reducir el apoyo doméstico a los productores agrícolas. No obstante, el peso fundamental de las obligaciones recae sobre las naciones más ricas, en las que la ayuda a la agricultura ha alcanzado niveles muy elevados, representando una carga presupuestaria grande e insostenible.

En cambio, para las economías en desarrollo (igual que en lo concerniente al acceso a los mercados) las obligaciones en esta área suelen ser menos estrictas, por cuanto las medidas oficiales de asistencia, destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural se consideran parte integrante de sus programas de desarrollo. Sin embargo, dado que los volúmenes de ayuda que tienen comprometidos estas naciones están sujetos a niveles muy bajos, ello podría traer como consecuencia que el ajuste requerido en sus sectores agrarios sea mucho más lento y difícil.

Pareciera existir cierto consenso en torno a que las políticas que mayores distorsiones tienen en el comercio son aquellas que están dirigidas al sostenimiento de los precios de mercado, con el propósito de que los productores obtengan beneficios más altos de los que hubieran conseguido en condiciones de libre competencia. También, se consideran como eminentemente desestabilizadores de los flujos comerciales internacionales los pagos compensatorios directos a los agricultores que buscan aminorar la diferencia entre un precio de mercado bajo y otro mínimo que está garantizado por el gobierno; así como las subvenciones a los insumos que reducen el costo unitario de los productores.

El Acuerdo sobre la Agricultura especifica que las limitaciones para el diseño de las políticas deben lograrse mediante la cuantificación en términos monetarios de aquella ayuda interna que tenga efectos distorsionadores sobre el comercio, es decir, la creación de lo que se denomina Medida Global de la Ayuda Total (MGA), así como del establecimiento de los niveles de compromiso anuales y final consolidados, para

cuando se sobrepasa dicho volumen. A principios del año 2000 unos 37 miembros de la OMC tenían inscritos en sus Listas 1 371 contingentes, de los cuales menos de la mitad fueron administrados sobre una base no discriminatoria según el trato NMF (Nación Más Favorecida - artículo I, GATT de 1994), mientras que 166 contingentes se asignaron parcial o totalmente a países determinados. Está previsto además que del total, 560 aumenten con respecto al período de aplicación correspondiente, 806 no registren cambios y 5 disminuyan de volumen. Véase, OMC, “Informe Anual 2000”, p.54 y “WTO – Agriculture negotiations...” op.cit. p.15.

²¹ Véase, IICA, División de Agricultura y Productos Básicos, Material de capacitación acerca del Acuerdo sobre la Agricultura, enero de 1998, pp. 19-21.

luego proceder a la reducción gradual de los desembolsos a partir del monto ofrecido durante el período base que se eligió (1986-1988).²²

Deberá llamarse la atención que aunque un país no tenga que reducir la MGA, periódicamente debe calcular el importe gastado para garantizar que no sea superado el nivel de la ayuda que está exenta de reducción. No podrá perderse de vista tampoco que los compromisos de reducción se refieren únicamente a los volúmenes totales de ayuda y no a cada uno de los productos de manera individual. Esto, brinda la posibilidad a los gobiernos de realizar menor disminución en el apoyo que se le concede a un sector de interés y en la práctica aumentarlo en determinados productos, siempre que el compromiso global se cumpla. Al mismo tiempo, desaparecieron del programa de reforma aspectos políticamente contenciosos, como el arroz en Japón, el azúcar en la Unión Europea y los Estados Unidos y los productos lácteos en la mayoría de los países de la OCDE.²³

Tal flexibilidad permitió a los miembros de dicha organización gastar entre 1996-1998 un promedio de 350 mil millones de dólares al año en apoyo agrícola. Dichos niveles resultan excesivos si se les compara con las exportaciones totales de productos agropecuarios del conjunto de naciones en desarrollo durante ese período, ascendentes a sólo 170 mil millones de dólares.²⁴ En 1999 el sostenimiento a la agricultura en 24 países de la OCDE fue de 339 mil millones de dólares, un valor similar al récord histórico alcanzado durante los años 1986-1988. Se ha calculado además que los países ricos ofrecen diariamente a sus agricultores mil millones de dólares en subsidios.²⁵

La Unión Europea, Japón y los Estados Unidos continuarán encabezando la lista de los países que más recursos destinan para sostener sus respectivos sectores agrícolas. Tomadas en su conjunto dichas naciones debieron disminuir la ayuda interna en sólo 27 357 millones de dólares, cifra prácticamente insignificante si se tiene en cuenta que los niveles de compromiso suscritos para el final del período de aplicación son de 124 384 millones de dólares.²⁶ En este caso, también los bajos precios relativos de los productos agropecuarios durante 1986-1988 y por tanto de fuerte apoyo a los productores, ejercieron gran influencia en los cálculos de la MGA de base, lo que condujo a niveles de ayuda todavía muy altos en el año 2000.

²² Las reducciones mensurables de la MGA requieren que se determinen no sólo los valores de la MGA del período de base, sino también que se establezcan anualmente los valores de la MGA Corriente. El cálculo de la MGA comprende todas las políticas de ayuda interna que repercutan significativamente en el volumen de producción, tanto en productos específicos como del sector agropecuario en su conjunto. Se considera que un país ha cumplido sus compromisos de reducción cuando la ayuda interna a los productores, expresada en la MGA Total Corriente, no exceda el nivel de compromiso anual o final consolidado que especificó en su Lista.

²³ Véase, FAO, "El Acuerdo sobre la Agricultura...", op.cit. p.83.

²⁴ Véase, UNCTAD, T&DR, 1999, op. cit. p.136.

²⁵ Véase, ABARE, Research Report, op..cit. p. 35 y del sitio Web op.cit., Background Paper, "The WTO's 2-year strategy comes to fruition", January 2002.

²⁶ Véase, FAO, "El Acuerdo sobre la Agricultura...", op. cit. p.83.

Desde el punto de vista cualitativo las medidas o políticas de apoyo a la agricultura fueron clasificadas de acuerdo a sus efectos en la producción y el comercio, definiéndose para ello tres compartimentos o cajas:

Caja ámbar: Repercuten de manera considerable en las estructuras y las corrientes comerciales. Se incluyen en el cálculo de la MGA y por tanto tienen que reducirse a partir del monto exacto de la MGA que cada uno de los países notificó a la OMC en el período de base.

Caja verde: Sus efectos sobre la producción y el comercio se consideran nulos o poco importantes, por lo cual constituyen medidas de asistencia permitidas que se excluyen de los compromisos de reducción. Abarcan una diversidad de programas de pagos directos que subvencionan los ingresos de los agricultores y no influyen en las decisiones de la producción. También incluye la ayuda en el marco de programas de retiro de productores, de tierras, de protección del medio ambiente, de asistencia regional y servicios generales como la investigación, la información sobre comercialización y algunos tipos de infraestructura rural.

Caja azul: No se corresponde con ninguna de las anteriores, pero tal vez se sitúa en un punto intermedio. Abarcan los pagos directos a los productores en programas dirigidos a limitar la producción a base de una superficie o rendimiento fijo. Estas políticas se excluyen de los cálculos de la MGA y sus disposiciones atañen directamente a los países industrializados, por cuanto en las naciones en desarrollo no se han difundido los programas que limitan la producción.²⁷

Países que suscribieron compromisos de reducción de la ayuda interna comprendida en la caja ámbar

Argentina	EE.UU	Papua Nueva Guinea
Australia	Hungría	Polonia
Brasil	Islandia	República Checa
Bulgaria	Israel	República Eslovaca
Canadá	Japón	Sudáfrica
Chipre	Jordania	Suiza-Liechtenstein
Colombia	México	Tailandia
Corea	Marruecos	Túnez
Costa Rica	Nueva Zelandia	UE
Eslovenia	Noruega	Venezuela

Asimismo, se autoriza y queda eximida del cálculo de la MGA cualquier tipo de ayuda que no supere un cierto nivel (***exención de mínimos***). Los límites que se establecieron tienen en cuenta tanto los valores de la producción del producto específico que se destina a la venta, como el de la producción agrícola total y se fijaron en el orden del 5% para los países desarrollados y del 10% para el caso de las naciones en desarrollo.

Las categorías de compartimentos y la manera en que se han calculado las reducciones de la ayuda interna, sobre la base exclusivamente de la MGA, en la práctica ha permitido que los países desarrollados satisfagan su compromiso de reducción y a la par incrementen los niveles globales de la ayuda. Muchas naciones industrializadas han sustituido sus programas de ayuda interna enmarcados en la MGA (sujeta a disciplinas) por otros programas que se inscriben en la caja verde (exentos de limitaciones), evitando la

²⁷ Fueron el resultado del denominado Acuerdo Blair House logrado entre la Unión Europea y los Estados Unidos en 1992, el cual sirvió en gran medida para desbloquear las negociaciones de la Ronda Uruguay que se encontraban estancadas, precisamente, por las diferencias entre estos países en la esfera agrícola.

necesidad de hacer reducciones efectivas en la ayuda interna. Son ilustrativas en este sentido el gran aumento, con respecto al período base, que han experimentado las subvenciones de la caja verde tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea.²⁸

Otro de los aspectos interesantes en esta área es que según la cláusula de la debida moderación el grupo de medidas permitidas (por su plena conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura) están excluidas de las disciplinas del Artículo VI del GATT de 1994 y de la Parte V del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Por tal motivo estas políticas no podrían ser impugnadas por ningún miembro de la OMC, así como tampoco ser objeto de la imposición de derechos compensatorios, ni de algunas otras acciones contempladas dentro del Acuerdo sobre Subvenciones.²⁹ Sin embargo, es importante aclarar que sólo las medidas del compartimento verde disfrutaban de una protección integral frente a los derechos compensatorios, pues las subvenciones de la caja azul pueden ser recurribles si existe prueba de daño o amenaza para otro país de la OMC.

Con respecto a la **competencia de las exportaciones** muchos analistas consideran que los compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación representaron el elemento más importante del Acuerdo sobre la Agricultura y ello obedece a la introducción de restricciones a tales políticas que antes no existían. Sin embargo, el sector continúa recibiendo un trato especial en lo referente a las subvenciones, las cuales no son permitidas para los productos industriales según lo estipula el Acuerdo sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios; también suscrito durante la Ronda Uruguay.

En este sentido los países se comprometieron a no conceder subvenciones más que de conformidad con el Acuerdo y con los compromisos de reducción especificados en sus Listas, de modo que ningún miembro de la OMC podrá en el futuro subsidiar la exportación de un producto si éste no fue incluido en su respectiva Lista de concesiones.

Asimismo, se establecieron límites para el volumen y el valor de las subvenciones a la exportación con el objetivo de no sobrepasar los niveles del período de base que se fijó: (1986-1990) ó (1991-92) en el caso de los países industrializados, si en este último las subvenciones son mayores, para a partir de esos montos

Países autorizados a subvencionar las exportaciones
(número de productos subvencionados por cada país)

Australia (5)	Islandia (2)	Rumania (13)
Brasil (16)	Israel (6)	Sudáfrica (62)
Bulgaria (44)	México (5)	Suiza-Liechtenstein (5)
Canadá (11)	Noruega (11)	Turquía (44)
Chipre (9)	Nueva Zelandia (1)	Uruguay (3)
Colombia (18)	Panamá (1)	UE (20)
EE.UU (13)	Polonia (17)	Venezuela (72)
Hungría (16)	Rep. Checa (16)	
Indonesia (1)	Rep. Eslovaca (17)	

²⁸ Véase, OMC, "Acuerdo sobre la Agricultura: Las Subvenciones del Anexo 2 o Compartimento Verde", G/AG/NG/W/14, 23 de junio de 2000, pp. 2 y 3.

²⁹ El Artículo 13 del AsA (Debida Moderación o también conocido como la Cláusula de Paz) rige la aplicación de ciertos Acuerdos de la OMC cuando se trata de productos agropecuarios. Dicha cláusula estará en vigor hasta el año 2003 y en ese momento los países miembros de esta organización tendrán que decidir respecto de su renovación.

iniciar el proceso de disminución. La elección de una base diferente a la empleada tanto en materia de acceso a los mercados como de ayuda interna no fue al azar. Ello es el reflejo de los principales intereses en conflicto por acomodar sus aspiraciones y establecer un período donde los subsidios aplicados hubieran sido altos, es decir una base lo suficientemente grande que amortigüe el impacto final en sus economías de la reducción de estas medidas; con lo cual se pone en entredicho la eficacia de los compromisos suscritos.

Los países desarrollados debieron disminuir en un 21% el volumen de exportaciones subsidiadas y en 36% el valor, lo que representaría un descenso de 22 500 millones de dólares a unos 14 500 millones de dólares, la mitad de los cuales corresponde a la Unión Europea.³⁰ Como puede apreciarse estas reducciones todavía son insuficientes para eliminar las distorsiones que han tipificado los mercados agrícolas mundiales en términos de precios e inestabilidad general. Para las naciones en desarrollo, quienes como regla otorgan pocos subsidios a las exportaciones, los porcentajes de reducción que se establecieron por concepto de cantidad y desembolsos fueron inferiores, mientras que para los países menos adelantados no se fijó obligación alguna.

De acuerdo a las disciplinas en esta esfera quedaron sujetas a los compromisos de reducción, las subvenciones directas supeditadas a la actuación exportadora (incluye los pagos en especie); la venta de las reservas oficiales a precios inferiores a los cobrados internamente; los pagos a las exportaciones financiadas por recaudaciones obligatorias; las subvenciones para disminuir los costos de comercialización de las exportaciones; las tasas especiales más favorables para el transporte interno de los envíos de exportación y las subvenciones a productos agropecuarios vinculadas a su incorporación a bienes exportados.³¹

Los países en desarrollo, sin embargo, puedan acogerse a exenciones temporales (sin compromiso de reducción y durante el período de aplicación) respecto de las subvenciones para reducir los costos de comercialización de las exportaciones de productos agropecuarios y los gastos de transporte en que se incurra para las ventas externas de estos bienes; siempre que dichos subsidios no se apliquen de manera que se eludan los compromisos de reducción.

Un aspecto a destacar en esta área es que a diferencia de los compromisos de reducción de los aranceles y de las medidas de ayuda interna distorsionadoras del comercio, que se materializarán a través de reducciones promedios; la disminución de los subsidios a las exportaciones se aplicará para cada producto por separado. No obstante, para aquellos rubros definidos como muy sensibles, precisamente los más subvencionados en los países desarrollados, se autoriza que las disminuciones en volumen y gasto, se realicen por grupos afines, lo que en la práctica dificulta el cálculo y la reducción efectiva, debido a la gran cantidad de partidas que conforman cada una de las agrupaciones.³²

³⁰ Véase, FAO, "El Acuerdo sobre la Agricultura...", op. cit. pp. 85-86.

³¹ Las subvenciones no enumeradas aquí estarían permitidas, pero no serán aplicadas de forma que constituya o amenace constituir, una elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación. Tampoco se utilizarán las transacciones no comerciales para eludir esos compromisos.

³² Véase el Anexo No. 4.

Finalmente, igual que en el caso de la ayuda interna, en virtud de la cláusula de la “Debida Moderación” las subvenciones a la exportación que cumplen con lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura, quedarán exentas de los derechos compensatorios si no ha podido determinarse la existencia de daño, según lo estipula el Artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones.

Objetivos numéricos para reducir los aranceles y las subvenciones

	Países desarrollados 6 años: 1995–2000	Países en desarrollo 10 años: 1995–2004
Aranceles		
reducción media general para todos los productos agropecuarios	36%	24%
reducción mínima por producto	15%	10%
Ayuda interna		
reducciones de la MGA Total en el sector	20%	13%
Exportaciones		
valor de las subvenciones (desembolsos)	36%	24%
cantidades subvencionadas	1%	14%

Nota: Los países menos adelantados no tienen que asumir compromisos de reducir los aranceles ni las subvenciones. El nivel de base de las reducciones arancelarias fue el tipo consolidado antes del 1º de enero de 1995; o, en el caso de los aranceles no consolidados, el tipo aplicado efectivamente en septiembre de 1986, cuando comenzó la Ronda Uruguay.

Las nuevas negociaciones agrícolas: temas de interés para los países en desarrollo

El objetivo a largo plazo del programa de reforma que se fijó en el Acuerdo sobre la Agricultura fue, establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, para lo cual se requieren de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección. De conformidad con lo dispuesto en su artículo 20, éste será un proceso continuo por lo que las nuevas negociaciones se iniciarían un año antes del término del período de aplicación estipulado para los países desarrollados.

No obstante, el fracaso de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC en lanzar una nueva y abarcadora ronda mundial de conversaciones sobre el comercio, impidió que comenzara en 1999 la etapa negociadora en la agricultura, aún cuando ello ya estaba previsto desde la conclusión de la Ronda Uruguay. En febrero del 2000 el Consejo General de la organización aprobó el inicio de las negociaciones agrícolas, pero no fue hasta el mes siguiente que se lograron definir algunos de los aspectos medulares que condujeron este proceso en su primera fase culminada en marzo del 2001.

Dicha etapa constó de dos partes esenciales referidas al examen de documentos y antecedentes de carácter técnico, elaborados por la Secretaría de la OMC a petición de sus miembros y la presentación por un gran número de países de distintas propuestas globales o

específicas, donde reflejaron sus posiciones iniciales para las negociaciones no sólo acerca de los pilares esenciales del acuerdo agrícola, sino también sobre algunos tópicos nuevos relacionados directamente con este sector como el bienestar de los animales y la calidad de los alimentos.

Los trabajos de la segunda etapa, todavía en curso, han abarcado análisis por temas con mayor rigor técnico y están encaminados a buscar el consenso que propicie la definición de las modalidades para los nuevos compromisos.³³ Por mandato de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC estas modalidades se establecerán no más tarde del 31 de marzo del 2003. Asimismo, los países presentarán sus proyectos de Listas globales basadas en dichas modalidades no más tarde de la fecha del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial.

Junto a las preocupaciones no comerciales que ya estaban presentes en el Preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura, como la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente; las nuevas negociaciones deberán identificar los compromisos que serían necesario adoptar para lograr una reforma fundamental, tomando como base la experiencia en la aplicación de las obligaciones de los diferentes miembros de la OMC y sus efectos en el comercio agrícola. También, el Trato Especial y Diferenciado a los países en desarrollo es otro de los temas que figura en la agenda de las actuales conversaciones.

Muy diversas son las inquietudes que han expresado las distintas naciones acerca de la aplicación del Acuerdo, algunas de las cuales tienen que ver con las crestas y la progresividad arancelarias; la salvaguardia especial; la administración de los contingentes; las medidas que no causan distorsión al comercio; los efectos de la inflación en los compromisos de reducción de la ayuda interna; la elusión de las disciplinas relativas a los subsidios de exportación; la Cláusula de Paz; la seguridad alimentaria y el carácter multifuncional de la agricultura.

Vinculado a estos problemas de funcionamiento del Acuerdo y a las cuestiones jurídicas inherentes al mismo existen otras preocupaciones, pero tal vez una que resume el sentir de gran parte de los miembros de la OMC es la referente a la eficacia del Trato Especial y Diferenciado que se le otorga a los países en desarrollo y por tanto a la necesidad de discusiones más profundas en torno a ese tema que lleven a una comprensión cabal sobre su pertinencia. Ello obedece al hecho de que si bien estos países tienen ciertas ventajas comparativas en la producción agrícola, se encuentran en un "terreno de juego" muy desigual con respecto a las naciones industrializadas; poniéndose de manifiesto las insuficiencias de un mecanismo en cuya concepción priman los parámetros de tiempo y no los de carácter estructural que tengan más en cuenta las necesidades y las condiciones específicas de las economías en desarrollo.

Aunque es cierto que en la letra del Acuerdo aparece que los compromisos son menos exigentes para estos países y que las concesiones tienden a ser inferiores, existen múltiples problemas y ejemplos para ilustrar que en sentido general dicho tratamiento no se ha

³³ Véase, OMC, "Declaración Ministerial", Doha, Qatar, noviembre del 2001, p.3.

revertido en ventajas concretas.³⁴ Es más, las disparidades se han incrementado y como algunas investigaciones pusieron de manifiesto, tras cinco años de entrada en vigor del acuerdo agrícola sus efectos sobre los países en desarrollo no han sido satisfactorios.

Entre las razones que explican tal situación se encuentran: el aumento de sus importaciones de alimentos, mientras que sus exportaciones han cambiado poco tanto en lo que se refiere al volumen como a su composición, sin que hayan conseguido mejorar la participación en el comercio agropecuario mundial; los pequeños agricultores han quedado marginados y esto ha incrementado el desempleo y la pobreza. Igualmente ciertos compromisos de los que se esperaban beneficios potenciales para los países en desarrollo no han sido cumplidos en forma total por las naciones industrializadas.³⁵ A ello debe añadirse la existencia de grandes desequilibrios en el marco de los compromisos del Acuerdo que son favorables al conjunto de países desarrollados como por ejemplo, los altos niveles de protección y ayuda que siguen disfrutando.

Un análisis del régimen arancelario de los principales países desarrollados después de la Ronda Uruguay, revela la existencia de barreras muy elevadas con algunas líneas arancelarias que llegan a alcanzar el 300% o más. En ciertos productos sus tarifas finales consolidadas han estado generalmente por encima del equivalente arancelario real del período base. También ha sido común en estas naciones la tendencia a reducir los aranceles bajos en proporciones mayores que en los bienes donde había inicialmente tasas elevadas. Asimismo, se ha hecho frecuente el uso de los derechos específicos y estacionales en detrimento de los ad-valorem, disminuyendo la transparencia del sistema arancelario que de hecho se ha tornado más complejo. La proporción de líneas arancelarias expresadas en términos no ad-valorem varía de cerca del 22% para Canadá y Japón, al 42% en la Unión Europea y Estados Unidos y alrededor del 90% en Suiza. Además, en muchos casos los aranceles fluctúan de acuerdo a una o más razones técnicas.³⁶

Como resultado de lo anterior, la penetración de los rubros de interés de los países en desarrollo en el mercado de las naciones industrializadas ha sido muy limitada, especialmente en el caso del azúcar, las frutas y hortalizas, el arroz, otros cereales y los productos pecuarios, entre otros; de manera que las oportunidades de un mayor acceso no se han materializado. En gran medida esto se explica por el hecho de que el llamamiento a los países desarrollados que se consigna en el Preámbulo del Acuerdo para aumentar la participación en sus mercados de las importaciones procedentes de los países en desarrollo, fue un reconocimiento de interés general, pero no una medida vinculante, en pie de igualdad con el resto de las disposiciones convenidas.

Desde el punto de vista estrictamente técnico, sería difícil conseguir en las actuales negociaciones agrícolas una disminución de los aranceles sólo para los productos originarios en los países en desarrollo, por cuanto ello es incompatible con el principio de no discriminación de la OMC. Sin embargo, existen otros mecanismos o acuerdos de

³⁴ Véase, I. Mamaty "Disposiciones relativas al Trato Especial y Diferenciado para los países menos adelantados y los países en desarrollo". (S/F), pp. 3 y 11.

³⁵ Véase, FAO, "Agricultura, Comercio...", .op.cit. pp. 9, 33 y 40.

³⁶ Véase, FAO, N. Hag Elamin, "Market Access Terms I: Tariff and other access terms", p.6.

carácter preferencial, como los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP) que deberían ampliar su cobertura; máxime si se tiene en cuenta no sólo la erosión de los márgenes preferenciales que ha tenido lugar después de la Ronda Uruguay, sino también que en la práctica muchos de los productos agrícolas y de la industria alimentaria están excluidos de esos esquemas o sujetos a topes.³⁷ En esta misma dirección, no sería desacertado alentar a los países desarrollados a que se comprometan a consolidar, de manera incondicional, todos los aranceles aplicables a los productos agropecuarios en el marco de los regímenes SGP.

Podría igualmente examinarse la conveniencia de que los países desarrollados redujeran de manera unilateral y pronunciada los aranceles de los productos agropecuarios cuya exportación interesa a las economías en desarrollo. Hoy en día constituye un imperativo, la búsqueda de algún mecanismo de disminución real tanto del nivel como de la frecuencia de los derechos de aduana, porque como resultado del proceso de arancelización se aplican tarifas muy elevadas a productos que son considerados sensibles. Baste mencionar que un quinto de las crestas arancelarias de los Estados Unidos, el 30% de las de Japón, un cuarto de las de la Unión Europea y alrededor de un séptimo de las de Canadá, sobrepasan el 30%.³⁸ Estos niveles resultan excesivos, incluso superiores a los vigentes con anterioridad al Acuerdo sobre la Agricultura.

De reconocerse este criterio, la “fórmula suiza” podría ser una alternativa válida para corregir esa situación. Esta fórmula se utilizó en la Ronda Tokio para armonizar las crestas arancelarias aplicadas a productos industriales, que habían quedado como consecuencia de la fórmula lineal utilizada en la Ronda Kennedy.³⁹ Otra vía podría ser mediante la adopción de un criterio de límite máximo, a tono con el contexto general de apertura y globalización de los mercados que impera desde Marrakech. Se ha estimado, que como máximo este techo debería constituirse en un nivel ad-valorem del 50%. En la búsqueda de mecanismos que incentiven a los miembros a reducir los aranceles, otra de las alternativas posibles sería, la vinculación del nivel de acceso mínimo con la cuantía del arancel consolidado, de modo que aquellos que cuenten con aranceles superiores a cierto nivel deberían incrementar su acceso mínimo en un porcentaje determinado.⁴⁰

También es de suma importancia reducir el escalonamiento arancelario, es decir las tarifas más altas en productos semiprosesados que en las materias primas y aún mayores en los bienes terminados, por los efectos negativos para aquellos países que buscan diversificar e incrementar el valor añadido de sus exportaciones. Después de la Ronda Uruguay la progresividad arancelaria todavía predomina en algunas cadenas importantes de productos, especialmente el café, el cacao, las semillas oleaginosas, las hortalizas y las frutas. En este sentido un estudio de la UNCTAD documenta que debido a esa situación la parte

³⁷ Se ha estimado que la disminución de las tasas arancelarias NMF después de la Ronda Uruguay, redundará en un descenso de 800 mil millones de dólares del valor de las preferencias que las naciones industrializadas otorgan a los países en desarrollo. Véase, FAO, "El Acuerdo sobre la Agricultura..." op. cit., p.88.

³⁸ Véase, UNCTAD, T&DR 1999, p. 134.

³⁹ Véase, Ramesh Sharma, "Preparación para negociar ulteriores reducciones de los aranceles consolidados". (S/F), pp. 5-7.

⁴⁰ Véase, Leonardo Perichinsky, "Las negociaciones agrícolas en la OMC: la necesidad de profundizar el proceso de reforma", Argentina, (S/F), (Mimeo), pp.5-7.

porcentual de los países productores de cacao en las exportaciones mundiales disminuye a medida que aumentan las etapas de elaboración. Por ejemplo, en el período 1997-1998 en el caso del cacao en grano, el licor de cacao, la mantequilla de cacao, el cacao en polvo y el chocolate, la participación de los países en desarrollo fueron, respectivamente, del 90%, el 44%, el 38%, el 29% y el 4%.⁴¹

Con respecto al acceso mínimo y en función del objetivo final de garantizar una igualdad de acceso a los mercados entre los productos importados y los bienes locales, se ha planteado por algunos miembros de la OMC la conveniencia de iniciar una segunda fase que contemple la ampliación del acceso mínimo (al 10% o al 15%), sin computarse dentro de este monto aquellas importaciones realizadas en el marco de acuerdos preferenciales o de libre comercio, sobre la base de condiciones iguales para todos los miembros.⁴²

Para que las oportunidades de acceso sean realmente efectivas es necesario que los compromisos de acceso mínimo se realicen por productos o línea arancelaria relativamente desagregada (6 u 8 dígitos del Sistema Armonizado) sin violarse así la cláusula de Nación más Favorecida. Sin embargo, esto no siempre ha sido mantenido. En la actualidad existen cuotas globales que luego son abiertas en uno de los productos. La asignación selectiva de las mismas significó que muy pocas oportunidades o prácticamente ninguna oportunidad de acceso fue abierta a los países en desarrollo.

Asimismo, se han observado demoras en la ejecución de los compromisos asumidos y en la apertura del acceso a las cuotas arancelarias. También se han detectado “vicios” como plazos inadecuados para proveedores lejanos; fechas de aplicación que discriminan estacionalmente a ciertos proveedores y manipulación en el acceso a los contingentes, ya sea a través de los precios, estándares de calidad, requerimientos de cantidad u otras especificaciones. Como en algunos países los contingentes arancelarios se han asignado a organizaciones de productores domésticos, que son las beneficiarias fundamentales de la restricción por las elevadas rentas contingentarias que perciben, dichas entidades cuentan con el estímulo para impedir un mayor acceso a las cuotas.

Por esos motivos algunos especialistas afirman, con razón, que de manera recurrente las cuotas arancelarias han sido usadas más para restringir, en vez de para mejorar las oportunidades de acceso. De ahí la necesidad de que los países desarrollados aumenten progresivamente los volúmenes de los contingentes, disminuyan los aranceles dentro de los mismos y administren esos regímenes de manera transparente, equitativa y no discriminatoria.

Otro de los problemas que han limitado el acceso a los mercados está relacionado con la salvaguardia especial, porque en algunos casos esta medida ha sido aplicada a pequeñas cantidades. También se han producido manipulaciones del precio de activación, el cual debería ser similar al precio externo que utilizaron los países para realizar la arancelización. Sin embargo, muchos naciones desarrolladas añadieron en sus Listas precios de activación muy superiores a los precios internacionales que tomaron de referencia en la

⁴¹ Véase, WTO, Market Access, G/AG/NG/W/37, 28 September 2000, p.3.

⁴² Véase, Leonardo Perichinsky, “Las negociaciones agrícolas...”, op.cit.

arancelización. Esto permitió recurrir más fácilmente a la salvaguardia especial y por tanto reducir aún más las oportunidades de acceso.

Con respecto a *La Decisión*, que prevé ciertas disposiciones para atenuar las consecuencias adversas de la reforma agrícola, hay sin dudas elementos útiles para las naciones en desarrollo. Sin embargo, todavía no ha sido posible utilizar dicho instrumento, a pesar de que la ayuda alimentaria descendió a niveles muy bajos y han aumentado las importaciones totales de esos países.⁴³ No puede perderse de vista que el mecanismo de activación, o sea cómo y cuándo se aplican las medidas, no es tan claro en la práctica dado que este instrumento carece de parámetros cuantificables y de un calendario para su implementación.

Una *Decisión* reformulada debería incluir nuevas disposiciones que la hicieran más eficaz y conveniente a las necesidades de los países perjudicados en el proceso de transición. Algunas de las sugerencias para dicha revisión comprenden por ejemplo, que ésta se convierta en un instrumento jurídicamente vinculante, similar a los otros compromisos del acuerdo agrícola; que se establezcan mecanismos que permitan a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de alimentos gozar automáticamente del derecho de asistencia cuando los precios del mercado mundial superen cierto nivel y que se fije un programa o fondo permanente para prestar asistencia financiera y técnica a estas naciones a fin de mejorar la productividad agrícola y reducir su dependencia respecto a las importaciones de alimentos.⁴⁴

El Comité de Agricultura ha contemplado en sus reuniones estas cuestiones relativas a la aplicación, pero a pesar de arribar a un acuerdo sobre este asunto, nuevamente las recomendaciones al Consejo General de la OMC apelan de manera excesiva a la voluntad de ayuda de las principales naciones industrializadas y de ciertos organismos internacionales, la cual como la evidencia empírica de los últimos tiempos muestra ha tenido una tendencia decreciente.

Tampoco debería olvidarse que aunque los plazos más largos para el cumplimiento de las obligaciones en el marco de Trato Especial y Diferenciado otorgan cierta flexibilidad, no han podido ser aprovechados en toda su dimensión, debido a la forma en que la mayoría de los países en desarrollo hicieron sus compromisos, lo cual les ha impuesto limitaciones que requerirán aclaraciones y ajustes en las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura.

Sobre este aspecto merece destacarse que durante el período de aplicación hay muy poco que disminuir en la MGA y en las subvenciones a las exportaciones. De hecho sólo un número pequeño de ellos notificó a la OMC que tenía niveles positivos de ayuda interna susceptibles de reducción, mientras una abrumadora mayoría presentó una MGA total de base igual a cero o inferior al nivel de *mínimis*, lo que limita en el futuro las opciones de

⁴³ Véase, WTO, Committee on Agriculture (Regular Meetings). General Council Overview of WTO Activities (2000). G/L/417, 20 November 2000, p. 65.

⁴⁴ Véase, FAO, Informe para...op.cit. p.12.

ayuda al sector porque aunque no tienen compromisos de reducción, carecen de los derechos de la OMC para en lo sucesivo utilizar la ayuda de la caja ámbar.⁴⁵

También, a diferencia de las naciones industrializadas quienes legitimaron su amplio uso de los subsidios de exportación en el sector agropecuario, la mayoría de los países en desarrollo presentaron sus Listas alegando que no utilizaban ese instrumento. La escasez de recursos financieros en estas economías es sin dudas un factor que limita el empleo de las subvenciones; por eso en sentido general lo que más le interesa en las actuales negociaciones es la necesidad de disciplinar la utilización de este mecanismo por parte de las naciones desarrolladas.

En el caso de los aranceles, se inclinaron por consolidaciones uniformes a tipos máximos, cuyo principal inconveniente está en que no permite distinguir los productos sensibles del resto de los bienes y por tanto no fue tan útil esta alternativa. A esto se añade que si bien eludieron la complejidad del proceso de arancelización, ello los imposibilita a usar la cláusula de salvaguardia especial.

Para corregir estos problemas, en la nueva etapa de conversaciones es imprescindible que los países en desarrollo hayan examinado con profundidad no sólo la oferta de una estructura arancelaria diferenciada, por sus ventajas para proteger productos sensibles, sino también la protección efectiva en sus mercados, a fin de que las consolidaciones se efectúen de manera coherente y en los niveles apropiados.

Además de los elementos ya apuntados, en el actual período de negociación sería importante que los países en desarrollo priorizaran sus acciones en áreas tan sensibles como la seguridad alimentaria que es una preocupación no comercial válida y que tratan de obtener un paquete de medidas dirigidas a mejorar la situación en esta esfera. También deberían buscarse mayores facilidades y flexibilidad para poder utilizar la ayuda interna en el sector que se dirige a la comercialización, transporte, diversificación de la producción agrícola, así como al cumplimiento de las medidas sanitarias, fitosanitarias, requisitos técnicos al comercio y de las disposiciones para los países víctimas de desastres naturales.⁴⁶

Una cuestión crítica de gran interés para los países en desarrollo es además, la necesidad de una definición más precisa de las medidas que pueden incluirse en la caja verde, de manera que logren fijarse límites a la cantidad total de gastos que éstas involucran. Los problemas y deficiencias presentes en esa área se vinculan en lo fundamental con el posible uso de tales políticas de forma incorrecta, el espectacular incremento de las mismas, su falta de transparencia y especialmente al hecho de que este compartimento atiende las preocupaciones de los países desarrollados, pero no de las economías en desarrollo como por ejemplo, la protección de los medios de subsistencia de los pequeños productores agrícolas y la seguridad alimentaria. También, al menos en el largo plazo, muchas políticas

⁴⁵ Véase, FAO, "Agricultura, Comercio...", op. cit., p.155.

⁴⁶ Véase, OMC, Agricultura: Proceso de análisis e intercambio de información. Documento no oficial, AIE/54, 23 de marzo de 1999, pp.5-6.

que hoy están justificadas pudieran ser incompatibles con el criterio de que, a lo sumo, tengan efectos distorsionadores sobre el comercio o la producción en grado mínimo.⁴⁷

Si bien existen salvaguardas generales que están a disposición de todos los miembros de la OMC (establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias), parecería importante que las naciones en desarrollo quienes en su mayoría no tienen acceso a las medidas de salvaguardia especial previstas en el sector agropecuario, gestionaran en las actuales negociaciones una modalidad de esta índole a la que pudieran recurrir de forma relativamente simple y poco gravosa. Negociar este mecanismo aliviaría las presiones sobre los escasos recursos financieros y humanos de dichas naciones.

Cabe destacar que las salvaguardas generales existentes no constituyen una opción viable para muchos países en desarrollo porque además de no ser automáticas, requieren el uso de elevados montos de divisas y de personal calificado, así como de un marco institucional y jurídico del que carecen estas economías. En este ámbito pudiera ser beneficioso además, conseguir que los países industrializados no apliquen la salvaguardia especial a los bienes en los que tienen un interés especial. Al mismo tiempo sería conveniente lograr una aplicación más estricta de los elementos de activación para obstaculizar el uso frecuente de las salvaguardias.

Sería de gran significación que en las negociaciones en curso se buscaran compromisos concretos por parte de los países desarrollados en materia de asistencia técnica y financiera. A diferencia de otros Acuerdos como el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el de Obstáculos Técnicos al Comercio, el de la Agricultura no contiene disposiciones específicas en esta esfera que favorezcan a los países en desarrollo, salvo algunas medidas que figuran en *La Decisión*. Se ha podido constatar que muchas naciones en desarrollo tienen dificultades en el cumplimiento de los compromisos suscritos, especialmente en lo referido a las notificaciones, por falta de preparación y de capacidad institucional.

La propuesta realizada por ciertos países en desarrollo de crear un "compartimento o caja de desarrollo" es, tal vez, una de las vías que pudiera servir para resolver, o al menos mitigar, algunas de las desigualdades que hoy subsisten en las normas comerciales que regulan el sector agropecuario. Esta opción abarca instrumentos de política encaminados a: proteger y mejorar la capacidad de producción nacional de alimentos en las naciones en desarrollo, sobre todo de los bienes de primera necesidad; aumentar la seguridad alimentaria y el acceso a los alimentos especialmente entre los más pobres; crear puestos de trabajo; proteger de la avalancha de importaciones baratas a los agricultores que están ofreciendo un suministro adecuado de productos agropecuarios básicos; ofrecer flexibilidad para prestar la ayuda necesaria a los pequeños agricultores con el objetivo de que puedan incrementar su capacidad de producción y competitividad y poner fin en estos países al dumping que representan las importaciones baratas y subvencionadas.⁴⁸

⁴⁷ Véase, OMC, G/AG/NG/W/14, op.cit. y FAO, "Agricultura, Comercio...", op.cit., pp.138-139.

⁴⁸ Véase, OMC, "Acuerdo sobre la Agricultura: Trato Especial y Diferenciado y Compartimento de Desarrollo", G/AG/NG/W/13, 23 de junio del 2000.

Por último, hay dos aspectos que no pueden desdeñarse en las negociaciones. El primero, es una cuestión que se relaciona con la filosofía del Acuerdo. Aún cuando es menester que los países industrializados asuman compromisos muy superiores, por su naturaleza y su contenido, a los suscritos en la Ronda Uruguay; todavía las naciones en desarrollo seguirán encontrándose en una posición desfavorable en cuanto a la capacidad y el ritmo para llevar a cabo la reforma agrícola, dada la pronunciada ventaja inicial de los primeros. En este sentido la nueva ronda negociadora debería ofrecer a los países en desarrollo la posibilidad de adoptar las reformas sobre una base diferenciada más amplia y flexible que les permita salvaguardar su libertad para aplicar políticas de fomento al sector agropecuario.

El segundo aspecto es más bien una alerta y tiene que ver con una preocupación dominante de los países en desarrollo que todavía no son miembros de la OMC, a quienes se les ha estado exigiendo requisitos más rigurosos para su adhesión a este organismo. Tratar a esas naciones con criterio distintos a los empleados en las negociaciones precedentes podría significar una restricción indebida a su flexibilidad para diseñar las políticas alimentarias y agrícolas internas.

Consideraciones finales

Puede afirmarse que el Acuerdo sobre la Agricultura adoptado en la Ronda Uruguay es sólo un Acuerdo de liberalización parcial que se caracteriza por las grandes restricciones a las importaciones, la enorme ayuda a los productores internos y la gran cantidad de subvenciones a la exportación autorizadas a los países desarrollados. No podía esperarse mucho más, debido a que fue básicamente diseñado por las principales potencias agrícolas del mundo para tratar de resolver sus contracciones en esta esfera y así acomodar sus apetencias hegemónicas. Téngase presente que las conclusiones definitivas alcanzadas a lo largo del proceso de negociación se obtuvieron como resultado de compromisos entre los Estados Unidos y la Unión Europea.

A pesar de haber sentado las bases para una ulterior apertura del comercio agropecuario mundial y de tener un alcance bastante amplio, pues trasciende los aspectos estrictamente comerciales, para prestar atención a las cuestiones relativas a las políticas agrícolas internas de los países; el elevado grado de protección de este sector todavía continúa siendo una realidad bastante generalizada, de modo que en los últimos seis años los progresos realizados en la reducción del proteccionismo agrícola han sido muy limitados.

Las tarifas continúan siendo elevadas y están por encima de las del sector industrial en casi seis veces más. También el acceso al mercado sigue estando obstaculizado por la gran dispersión de los derechos agrícolas y la progresividad arancelaria. Asimismo, la disminución cuantitativa de la ayuda a la agricultura es relativamente pequeña, mientras que los subsidios a las exportaciones se mantienen muy altos e incluso eximidos de la

reducción en algunos productos considerados sensibles y fuertemente subvencionados por los países desarrollados. De ahí que la agricultura continua recibiendo un trato especial.

Frente a esta realidad no cabe duda de que el objetivo supremo en las actuales negociaciones debería ser colocar el sector agropecuario de lleno bajo la disciplina multilateral y eliminar los desequilibrios presentes en el Acuerdo. Si lo que en realidad se busca es el logro de un comercio agrícola equitativo y orientado hacia el mercado, la única alternativa posible lleva a la necesidad de continuar profundizando las reformas.

En ese sentido resulta imprescindible la aclaración de algunas cuestiones metodológicas y definiciones del Acuerdo, junto a la eliminación de ciertos grados de flexibilidad y discrecionalidad extremos para los países menos necesitados, que han sido fuente de diferentes interpretaciones y en la práctica se han utilizado como un medio para la perpetuación del proteccionismo agrícola en las naciones industrializadas.

La continuidad de los cambios en el sector agropecuario mundial requiere además, el establecimiento de normas que aumenten esencialmente los beneficios a percibir por los países en desarrollo, a través de la mejoría en los términos de acceso a los mercados; el uso más estricto de las medidas de apoyo interno que distorsionan el comercio agrícola y la eliminación de las subvenciones a la exportación, porque su mantenimiento implica un privilegio que sólo puede ser aprovechado por aquellos países que cuentan con excedentes de capital.

Aún cuando los países desarrollados mantienen grandes diferencias en torno a las pautas de las nuevas negociaciones agrícolas, existe ahora un clima de mayor rechazo a sus políticas y prácticas agropecuarias por parte de las naciones en desarrollo. La mejor comprensión alcanzada por estos últimos acerca de los problemas y desafíos comunes que enfrentan, no debería desaprovecharse en las actuales conversaciones.

Tampoco, las reticencias de los países industrializados para abordar los legítimos reclamos del mundo en desarrollo deberían obstaculizar el proceso negociador. De cualquier manera lo que está en juego es la credibilidad del sistema multilateral de comercio, el que a pesar de sus imperfecciones ha sido un mecanismo útil en la liberalización de los flujos comerciales internacionales.

Bibliografía

- 1- **ABARE**, The Impact of Agricultural Trade Liberalization on Developing Countries. Research Report 2000.6. July 2000.
- 2- **CEPAL**, El Acuerdo Agrícola y sus implicaciones para América Latina en el acceso a los mercados. LC/R.1586, 30 de diciembre de 1995.
- 3- Economía Internacional, tomo I, colectivo de autores, La Habana, 1998. (Nancy Madrigal Muñoz, "Elementos teórico-metodológicos básicos para el estudio de la política comercial").
- 4- **FAO**,
 - Agricultura, Comercio y Seguridad Alimentaria. Cuestiones y opciones para las negociaciones de la OMC desde la perspectiva de los países en desarrollo. (Informe y documentos del Simposio de la FAO celebrado en Ginebra el 23 y 24 de septiembre de 1999, Vol.I). Roma, 2000.
 - Commodities and Trade Division, Umbrella Programme for Training on Uruguay Round and Multilateral Trade Negotiations on Agriculture, Agreement on Agriculture:
 - Module 1**, N. Hag Elamin, "Domestic Support Measures".
 - Module 3**, R. Pearce and R. Sharma, "Export Subsidies".
 - Module 4**, N. Hag Elamin, "Market Access 1: Tariffs and Other Access Terms".
 - Module 5**, R. Pearce and R. Sharma, "Tariff Rates Quotas".
 - Module 6**, R. Sharma, "Safeguard Measures".
 - Module 7**, I. Mamaty, "Special and Differential Treatment".
 - Module 8**, J. Greenfield, "Continuing the Reform Process in Agriculture: Article 20 Issues".
 - Module 9**, B. Vrolijk, "Decision on Measures Concerning The Possible Negative Effects on LDCs and NFIDCs".
 - Module 10**, P. Konandreas, "Trade and Food Security: Options for Developing Countries".
 - Module 11**, T. Raney, "Trade and the Environment".
 - El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: repercusiones en los países en desarrollo. Materiales de Capacitación para la Planificación Agrícola 41. Elaborado por Stephen Healy, Richard Pearce y Michael Stockbridge, Roma, 1999.
 - El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Roma, 1995.
 - La Ronda Uruguay y las Futuras Negociaciones en la Agricultura (Programa Global de capacitación). (S/F):
 - I. Mamaty, "Disposiciones relativas al Trato Especial y Diferenciado para los países menos adelantados y los países en desarrollo".
 - R. Sharma, "Preparación para negociar ulteriores reducciones de los aranceles consolidados".
 - Repercusiones de la Ronda Uruguay en la Agricultura. Roma, 1995.
 - Tendencias y desafíos en la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, febrero del 2000.
- 5- **IICA**, División de Agricultura y Productos Básicos, Material de capacitación acerca del Acuerdo sobre la Agricultura, preparado en enero de 1998 para el Séptimo Curso de la OMC en Política Comercial.
- 6- Juan Tugores Ques "Economía Internacional e Integración Económica", Tercera Edición, 1997.
- 7- Leonardo Perichinsky, "Las negociaciones agrícolas en la OMC: la necesidad de profundizar el proceso de reforma", (Dirección Nacional de Mercados Agroalimentarios, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la República de Argentina), (S/F), (Mimeo).
- 8- **OMC**,
 - Agricultura: Proceso de análisis e intercambio de información. Documento no oficial, AIE/54, 23 de marzo de 1999.

- Acuerdo sobre la Agricultura: Trato Especial y Diferenciado y Compartimento de Desarrollo, (Propuesta presentada por Cuba, República Dominicana, Honduras, Pakistán, Haití, Nicaragua, Kenya, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka y El Salvador), G/AG/NG/W/13, 23 de junio de 2000.
 - Acuerdo sobre la Agricultura: Las Subvenciones del Anexo 2 o del Compartimento Verde", (Propuesta de Cuba, La República Dominicana, Honduras, El Pakistán, Haití, Nicaragua, Kenya, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka y El Salvador), G/AG/NG/W/14, 23 de junio de 2000.
 - Declaración Ministerial, Doha Qatar, noviembre del 2001.
 - Estadísticas del Comercio Internacional 2001.
 - Estudios sobre la aplicación y repercusión del Acuerdo sobre la Agricultura en los países en desarrollo". Documento de información de la Secretaría. AIE/S7, 24 de febrero de 1998.
 - Informes Anuales, 1999, 2000 y 2001.
 - Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999. Texto ministerial: proyecto revisado. JOB (99)/5868/Rev.1, (6223), 19 de octubre de 1999.
 - Resultados logrados por los países en desarrollo en el comercio de productos agropecuarios 1990-97, AIE/S10/Rev.1, 17 de febrero de 1999.
- 9- Ronda Uruguay, Acta Final, " Acuerdo sobre la Agricultura", Marrakech, 15 de abril de 1994.**
- 10- Taller FAO/Banco Mundial, "Implementación del Acuerdo de la Ronda Uruguay en América Latina: el caso de la agricultura". (28-30 de noviembre de 1995). Editores, José Luis Cordeu (FAO), Alberto Valdés (BM), Francisca Silva (P. Universidad Católica de Chile). Santiago, Chile, 1996.**
- 11- UNCTAD,**
- Globalization and the south: some critical issues, by Martin Khor. Discussion paper No.147, April 2000.
 - International Monetary and Financial Issues for the 1990's, Research papers for the Group of Twenty-Four (Volume XI). Bhagirath Lal Das, "Strengthening developing countries in the WTO", Geneva, 1999.
 - Preparing for future multilateral trade negotiations: Issues and research needs from a development perspective, 1999. (Report based on issues discussed at the ad hoc Expert Group Meeting of the Secretary-General of UNCTAD held on 21 and 22 September 1998 at the Palais des Nations, Geneva).
 - Trade and Development Report, 1999 and 2000.
- 12- USIA, Perspectivas económicas, febrero del 2000.**
- 13- WTO,**
- Agricultural trade performance by developing countries, 1990-98, G/AG/NG/S/6, 23 May 2000.
 - Committee on Agriculture: General Council overview of WTO activities (1999), Report by the Chairman, G/L/322, 6 October 1999 and Report by the Vice Chairman, G/L/417, 20 November 2000.
 - International Trade Statistics 2000 and 2001..
 - Market Access, (Submission by Cuba, Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Kenya, India, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka, Uganda, Zimbabwe). G/AG/NG/W/37, 28 September 2000.
 - Press Release/128, 16 April 1999.
 - Sitio Web <http://www.wto.org> , "WTO – Agriculture negotiations. The issues, and where we are now", October 2001 and Background Paper, "The WTO's 2-year strategy comes to fruition", January 2002.

ANEXO No.1

PAÍSES MENOS ADELANTADOS (48)		PAISES IMPORTADORES NETOS DE ALIMENTOS (21)	
Afganistán	Angola	Barbados	Botswana
Bangladesh	Benin	Costa de Marfil	República Dominicana
Bhután	Burkina Faso	Egipto	Honduras
Burundi	Camboya	Jamaica	Kenya
Cabo Verde	República centroafricana	Mauricio	Marruecos
Chad	Comoros	Pakistán	Perú
Congo	Djibouti	Santa Lucía	Senegal
Guinea ecuatorial	Eritrea	Sri Lanka	Trinidad y Tobago
Etiopía	Gambia	Túnez	Venezuela
Guinea	Guinea Bissau	Cuba	San Vicente y Las Granadinas
Haití	Kiribati	Saint Kitts y Nevis	
Laos	Lesotho		
Liberia	Madagascar		
Malawi	Maldivas		
Malí	Mauritania		
Mozambique	Myanmar		
Nepal	Niger		
Rwanda	Samoa		
Sao Tomé y Príncipe	Sierra Leona		
Islas Salomón	Somalia		
Sudán	Tanzania		
Togo	Tuvalu		
Uganda	Vanuatu		
Yemen	Zambia		

ANEXO No.2

PRODUCTOS COMPRENDIDOS

El Acuerdo sobre la Agricultura abarca los siguientes productos:

- I. Capítulos del 1 al 24 del Sistema Armonizado (SA) menos pescado y los productos de pescado, más:
- II.
- | | | |
|-----------------|---------------|--|
| Código del SA | 2905.43 | manitol |
| Código del SA | 2905.44 | sorbitol |
| Partida del SA | 33.01 | aceites esenciales |
| Partidas del SA | 35.01 a 35.05 | materias albuminoideas productos a base de almidón o de fécula modificados, colas. |
| Código del SA | 3809.10 | aprestos y productos de acabado |
| Código del SA | 3823.60 | sorbitol (n.e.p) |
| Partidas del SA | 41.01 a 41.03 | cueros y pieles |
| Partida del SA | 43.01 | peletería en bruto |
| Partidas del SA | 50.01 a 50.03 | seda cruda y desperdicios de seda |
| Partidas del SA | 51.01 a 51.03 | lana y pelo |
| Partidas del SA | 52.01 a 52.03 | algodón en rama, desperdicios de algodón y algodón cardado o peinado |
| Partida del SA | 53.01 | lino en bruto |
| Partida del SA | 53.02 | cáñamo en bruto |

Nota: Lo que antecede no limitará los productos comprendidos en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

ANEXO No.3

PAISES MIEMBROS DE LA OCDE			
Alemania (1961)	Estados Unidos (1961)	Islandia (1961)	Reino Unido (1961)
Austria (1961)	Finlandia (1969)	Japón (1964)	República Checa (1995)
Australia (1971)	Francia (1961)	Luxemburgo (1961)	República Eslovaca (2000)
Bélgica (1961)	Grecia (1961))	México (1994)	Suecia (1961)
Canadá (1961)	Holanda (1961)	Noruega (1961)	Suiza (1961)
Corea (1996)	Hungría (1996)	Nueva Zelandia (1973)	Turquía (1961)
Dinamarca (1961)	Irlanda (1961)	Polonia (1996)	
España (1991)	Italia (1961)	Portugal (1961)	

ANEXO No.4

AGRUPACIÓN DE PRODUCTOS PARA LOS COMPROMISOS EN MATERIA DE SUBVENCIONES A LA EXPORTACION	
Trigo y harina de trigo	Otros productos lácteos
Cereales secundarios	Carne de bovino
Arroz	Carne de cerdo
Semillas oleaginosas	Carne de aves
Aceites vegetales	Carne de ovino
Tortas oleaginosas	Animales vivos
Azúcar	Huevos
Mantequilla y aceite de mantequilla	Vino
Leche desnatada en polvo	Frutas
Quesos	Hortalizas
Algodón	Tabacos

EL COMERCIO INTERNACIONAL DE SERVICIOS COMERCIALES

Lic. Miriam Malagón Goyri
Profesora

Introducción

El mundo se encuentra ante un paradigma totalmente nuevo, en el cual el “sector de los servicios” juega un papel esencial en el proceso de reproducción económica y social.

En la actualidad de manera generalizada, “los servicios” han llegado a ser el más importante componente de la actividad económica en la mayor parte de los países, así lo atestiguan las cifras que exhibe el mismo tanto en las economías de los países desarrollados como en los subdesarrollados. La participación de este sector en el Producto Interno Bruto de las naciones y en la fuerza de trabajo empleada constituyen elementos importantes a considerar en cualquier análisis sobre el peso actual y futuro del sector en la economía contemporánea. Igualmente los ritmos de crecimiento mantenidos por los servicios comerciales en las transacciones internacionales avalan su importancia e interés.

Es menester pues, realizar una incursión en la forma y manifestación de este fenómeno y para ello se comienza el análisis con diversos elementos conceptuales referidos al tema.

El sector de los servicios. Generalidades

Clasificación sectorial de los servicios

Desde hace algún tiempo, diferentes autores y organismos internacionales se encuentran enfrascados en el logro de una definición para la clasificación de los “servicios”, cuestión esta que resulta de suma necesidad para obtener una medición, lo más exacta posible, del flujo internacional del comercio de servicios.

Sin embargo, más que la clasificación en sí misma, puede apreciarse la amplia gama de actividades que comprende este sector cuando se observa la clasificación realizada por la OMC, donde aparecen 12 subsectores y cada uno consta de varios rubros. (Ver Anexo 1)

No obstante esta precisión, aún subsisten deficiencias respecto a las estadísticas ya que algunas naciones simplemente no proporcionan cifras sobre determinados servicios y de existir las mismas, en varias ocasiones no se precisa si son contentivas de valores netos o brutos. Igualmente puede suceder que exista una sobrevaloración o una subvaloración de los servicios, dependiendo ello de la forma en que son registrados algunos datos. Por ejemplo: los servicios transmitidos por medios electrónicos no suelen registrarse, sobre

todo cuando las transacciones se efectúan entre filiales y la casa matriz de las empresas transnacionales.

En general, la literatura al respecto sí ha estado de acuerdo en la existencia de determinadas características que son imprescindibles para clasificar una actividad como “servicio”:

- la producción y el consumo del servicio deben ser simultáneos,
- los servicios no pueden almacenarse,
- los servicios son en general “intangibles”.

Es necesario señalar también que la existencia de divergencias obedecen en gran medida, a la heterogeneidad existente respecto a las actividades incluidas, así como a la diversidad de métodos empleados para su contabilización en los distintos marcos nacionales.

Además, justo es reconocer que mientras los bienes tangibles (sectores “primario” y “secundario” de las economías) han sido objeto de investigación durante siglos, no sucede lo mismo en el caso de los servicios. Incluso las teorías prevalecientes acerca del comercio internacional fueron realizadas “a la medida” de los bienes y no para los servicios.¹

Al margen de estas consideraciones, es conveniente consignar que el sector que nos ocupa manifiesta una creciente participación en el PIB y en la generación del empleo a nivel de las economías nacionales, al tiempo que progresan sus vínculos con los adelantos científicos y tecnológicos. Todo ello, en un contexto de interrelación con los sectores agrícola e industrial lo cual produce un encadenamiento de tal magnitud que la economía entera se ha transformado, emergiendo una conceptualización diferente de la actividad productiva. Este nuevo contexto ha traído como resultado en los países altamente industrializados, incrementos notables en los niveles de eficiencia, junto a la intensa utilización de la alta tecnología.

No obstante la relevancia asumida por este sector, cuando se profundiza en el comportamiento de cada una de las agrupaciones de países (industrializados y subdesarrollados) se ponen de manifiesto desequilibrios que no pueden dejar de tenerse en cuenta, lo que se constata en la estructura que asumen los servicios en una y otra agrupación.

Como bien se expresa en el Informe del GATT 1988-89, la importancia relativa de los servicios financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas, tiende a ser un tanto mayor en los países desarrollados, mientras que los servicios relacionados con la distribución, tienden a ser más importantes en los países subdesarrollados (comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles).

En los países desarrollados el nivel alcanzado por las telecomunicaciones y la telemática, asociado con la disponibilidad de una fuerza laboral significativamente entrenada y

¹ El empleo de los términos primario y secundario en los análisis económicos se generalizó en las primeras décadas de este siglo. En los años treinta los economistas Allen Fisher y Colin Clark introdujeron el sector terciario, aunque dicho sector no coincidiera totalmente con los servicios.

calificada, ha permitido la incorporación de las “nuevas tecnologías” a sus procesos productivos, lo que a su vez ha determinado el peso decisivo que los “servicios más dinámicos” tienen dentro de la estructura del sector en estos países .

Elementos teóricos para el análisis de los servicios: su nuevo rol

Desde la década de los años 70 la literatura especializada en cuestiones de economía internacional comienza a hacer referencia al crecimiento acelerado del sector de los servicios, habida cuenta del rol que los mismos están desempeñando en las economías domésticas de los países y en el comercio exterior.

En la actualidad el sector de los servicios representa más del 70% del PIB de muchos países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y un 50% en el caso de algunas naciones subdesarrolladas . A este sector se le atribuye el 75% del PIB norteamericano y el 80% de los empleos en Estados Unidos.²

Desde tiempos inmemoriales existen los servicios. En toda época histórica el hombre ha procurado satisfacer sus necesidades materiales y espirituales y para ello ha tenido que obtener bienes y servicios (comercio, comunicaciones, transportación, etc.) Es decir, que tanto la esfera material (creadora de bienes tangibles) como la mal llamada “esfera improductiva” (creadora de bienes intangibles) han resultado vitales para el desarrollo de la sociedad y del ser humano. Sin embargo, existen algunas dificultades referidas a la ausencia de elementos teóricos que ofrezcan una explicación a este ascenso de los servicios, a la definición y a su medición o cuantificación.

Diversos autores han considerado en sus explicaciones elementos que se quedan sólo en lo que pudiera denominarse “intentos teóricos” para el logro de una explicación de los servicios, de su vertiginoso ascenso e importancia, pues la teoría económica a través del tiempo ha centrado sus análisis en el comercio de bienes tangibles.

La teoría del desarrollo sugiere que los diferentes países experimentan evolutivamente un proceso de cambio estructural, mediante el cual transitan las distintas economías por 3 estadios. A cada uno de ellos le corresponde determinada prioridad en cuanto al desarrollo de un “sector ” en dependencia del grado de avance económico y social que se haya alcanzado.

Esta tesis sugiere algunas interpretaciones y manifestaciones en el sistema económico, entre las que pueden señalarse:

- el crecimiento del sector de los servicios sería un resultado automático del proceso de desarrollo, el cual no demandaría la adopción de políticas de servicios.
- Unos países, los más desarrollados, se especializarían en la producción y exportación de servicios, mientras otros, los subdesarrollados, lo harían en la producción y exportación de bienes (situación esta muy diferente a la realidad).

² Comunicado de Prensa OMC. Octubre 1997.

Esta concepción teórica desconoce el fenómeno de la “terciarización” de la economía, pues la misma separa en su análisis al sector de los servicios del resto de los sectores, no tomando en consideración la necesaria interrelación existente entre todas las ramas de actividad económica.

Derivado de lo anterior, deja a un lado el tratamiento de los conceptos de internalización y externalización, como procesos de incorporación de los servicios a las empresas productoras de bienes. Asociado a esto, se margina el análisis de la transnacionalización, sin el cual resulta imposible lograr una cabal idea de la “real” división internacional del trabajo.

Existen otras teorías que centran el objetivo de su estudio en los factores que determinan el crecimiento del sector y que le imprimen un mayor dinamismo. Así, intentan explicar cuáles retardan y limitan el mismo.

Dentro de esta gama de intentos teóricos, algunos autores han considerado que los servicios asociados a la infraestructura son los que constituyen pre-condición para el desarrollo, por ello, manifiestan: “si algunos países subdesarrollados presentan déficits en sus transacciones externas en “invisibles” esto no debe ser necesariamente motivo de preocupación, ya que puede ser indicativo tanto de la expansión de otros servicios, en la medida que son servicios a un productor nacional que los demanda, como del esfuerzo por incrementar el nivel y la calidad de la infraestructura y la calificación técnica”.

La Teoría de las Ventajas Comparativas, así como la basada en la Nueva Tecnología, también hacen intentos por analizar las actividades internacionales de servicios, pero desde la óptica del comercio internacional de bienes.

La primera basada en los factores de producción y en las diferencias con respecto a la dotación de recursos. La segunda, fundamentada en las nuevas tecnologías y en las economías de escala. Ambas intentan ofrecer una explicación de los factores que determinan la competitividad en las transacciones internacionales de servicios.

Es evidente que la teoría económica aún tiene que continuar profundizando en aquellas investigaciones que expliquen las causas del crecimiento acelerado de este sector, así como de sus vínculos con el resto de la economía. Deviene pues, en requisito indispensable la formulación de una teoría que asimile lo positivo de las anteriores (aún y cuando no hayan sido concebidas para el comercio internacional de servicios) pero que a la vez incorpore otros elementos que sean propios solamente de este tipo de comercio.

Resulta innegable el nuevo papel asumido por los servicios. Cada vez más se pone de manifiesto el entrelazamiento existente entre el auge de los servicios y la destacada rapidez en la evolución del progreso científico-técnico, asociado a las Nuevas Tecnologías de la Información.

La revolución de los servicios y las nuevas tecnologías

Durante mucho tiempo no se le prestó atención al llamado sector terciario, existiendo el criterio de que un incremento de estas actividades era reflejo de una deformación estructural, característico de una economía atrasada. Es decir, en las concepciones antaño prevalecientes no se valoraba la relación entre crecimiento del sector “servicios” y el proceso de desarrollo. En gran medida esto se debía a que décadas atrás, el sector de servicios estaba constituido mayoritariamente por actividades que demandaban una utilización intensiva de la mano de obra no muy calificada y su crecimiento se hallaba más en función del proceso de urbanización que de las transformaciones que ocurrían en la producción.

Sin embargo, en estos momentos se observa que son los países más desarrollados quienes ostentan la primacía en el proceso de “terciarización” de las economías nacionales, ¿cómo explicar entonces esta aparente contradicción con las concepciones teóricas tradicionales ?

La respuesta está en la necesidad de lograr un proceso productivo más competitivo y eficiente. Esto sólo puede ser logrado como consecuencia de la incorporación de las “nuevas tecnologías” las que directamente se relacionan actualmente con el desarrollo de los servicios.

En los últimos años han sido precisamente las denominadas nuevas tecnologías quienes han hecho aparecer servicios novedosos. Estos, junto a transformaciones operadas en las estructuras productivas han alterado los parámetros tradicionales que vinculan los servicios con el crecimiento de la economía.

Es en este contexto donde han resultado protagonistas principales de la “revolución de los servicios”, las denominadas “nuevas tecnologías de la información” (telecomunicaciones, comunicación audiovisual, información e informática). Lo más significativo de ellos, es que han ido disipando las restricciones de tiempo y espacio que caracterizaron históricamente muchas actividades de servicios.

Hoy día, la lógica incorporada en el “software” le dice a los procesadores qué hacer, mientras los sistemas de telecomunicaciones permiten que tanto computadoras como personas dialoguen unos con otros, a través de miles de kilómetros de distancia. De esta forma, la tecnología de la información ha permitido no solo manejar información cada vez más compleja, sino también prestar una mayor variedad de ellas y atender una gama más amplia de clientes sin ocasionar incrementos significativos en los costos.

Actualmente, la demanda se orienta hacia productos individualmente diferenciados lo cual exige de las empresas que sean capaces de producir la deseada variedad de “producciones” a costos más razonables y en el término de tiempo más rápido posible. Los nuevos servicios permiten entonces vincular los sistemas de producción flexibles con las redes de inteligencia comercial sobre clientes, otorgándole a las empresas una real ventaja comparativa en términos de plazos, costos de inventario y transporte.

Lógicamente nada de lo anterior sería posible de no existir los avances de la micro electrónica, permitiendo ello una mayor difusión e incorporación de la tecnología de los

microprocesadores y de los semiconductores a una amplia variedad de procesos industriales y de servicios.

La aparición de nuevos productos como videojuegos y relojes electrónicos; el perfeccionamiento de bienes de consumo existentes, como lavadoras y máquina de coser; la introducción de la automatización en el sector de los servicios y oficinas de la que son muestra los cajeros automáticos y los procesadores de textos; y un gran número de aplicaciones en los procesos industriales, como el diseño asistido por el ordenador, los robots y los sistemas avanzados de control de la calidad, ponen de manifiesto las inmensas posibilidades del proceso de innovación tecnológica en curso.

Según informe emitido por “International Competition in Service”, se expresa que “la tecnología de la información es a la moderna sociedad, lo que el acero fue a las sociedades industriales de fines de siglo XIX y a los automóviles en la primera mitad del siglo XX”.

Lo anterior evidencia, no sólo, el impacto que han producido en los servicios, sino además, en toda la actividad económica, donde las fronteras entre la producción de bienes materiales y la “producción de servicios” van haciéndose menos perceptibles.

El tema de la facilitación del comercio constituye un ejemplo más de la relación comercio de mercancías-comercio de servicios. Si inicialmente este concepto era utilizado en el contexto del comercio de mercancías, -es decir, en relación principalmente con la simplificación, racionalización y modernización de los trámites aduaneros y procedimientos administrativos- con posterioridad se ha estimado que la liberalización de los servicios y su comercio puede desempeñar una importante función en la facilitación del comercio de mercancías.

Se reconoce que las nuevas tecnologías de la información a la par que están facilitando cambios en actividades tradicionales, tales como la banca, los seguros, el transporte, y el turismo, entre otras, también han logrado derribar uno de los obstáculos para la expansión de algunos servicios: la proximidad física entre el proveedor y el usuario. La utilización de bancos de datos como el “telemercado”, la banca electrónica, las tarjetas de créditos, el diseño y la gestión asistidos por computadoras son ejemplos fehacientes de ello.

Particular importancia reviste en este contexto el desarrollo de las telecomunicaciones, sin lo cual no pudieran ser aprovechadas las potencialidades que las nuevas tecnologías ofrecen. La existencia de satélites orbitales para diversos usos como pueden ser, la telefonía y los programas de televisión; la batimetría; la transmisión de datos entre satélites y estaciones terrestres, dan muestra de que los mismos se han convertido en un instrumento indispensable para los servicios de comunicaciones e incluso de la defensa.

Resulta evidente, que la importancia actual de los servicios hay que verla asociada a la fortaleza y al dinamismo de una estructura muy bien articulada con los requerimientos de aquellos sectores productivos que “miran hacia el futuro” y donde los procesos de externalización y producciones flexibles constituyen ingredientes centrales de esta expansión.

Los servicios que anteriormente eran contratados al interior de las grandes empresas, son ahora subcontratados a firmas independientes o subsidiarias establecidas con ese fin. Servicios cada vez más sofisticados y especializados, como son las líneas de datos intercontinentales vinculadas a un telepuerto; los servicios lingüísticos; de capacitación y educación; los bancos de datos; las publicaciones; comunicaciones financieras; producciones audiovisuales; reparación y mantenimiento de equipos, etc., forman parte de los servicios que se requieren en distintos estadios de la producción y que han sido denominados servicios al productor.

Estos servicios al productor, aparecen como complementarios e interdependientes de la estructura productiva de la empresa gracias al proceso de externalización, el cual conlleva a una mayor especialización, a un mejor uso de los recursos disponibles, a la disminución de los costos, en resumen, a un proceso productivo más competitivo y eficiente.

El comercio internacional de servicios en la actualidad

La falta de definiciones precisas, de consenso, sobre las fronteras entre manufacturas y servicios, el exceso de agregación estadística, así como la ausencia de normas metodológicas uniformes son algunas de las dificultades que presenta la definición de los servicios; sin embargo, ello no impide rescatar el lugar de este sector como fuente de crecimiento y desarrollo económico.³ Una muestra palpable de lo anterior reside en el hecho de que a lo largo de 1980 la dinámica de las exportaciones de “bienes no tangibles” casi duplicó aquella de las mercancías.⁴ En la década de los 90 el comercio de servicios comerciales, en términos nominales, siguió la tendencia establecida hace dos décadas. (Tablas 1 y 2)

³ Para profundizar, ver. “Los servicios en las economías nacionales: los problemas estadísticos”. Informe parcial de investigación Miriam Malagón Goyri.

⁴ GATT. El comercio internacional 1988-89, Vol. I, p.47.

Tabla 1. Composición por productos de las exportaciones mundiales

(%)

	Participación		Participación
	1980	1989	2000
Mercancías	83	81	81
Servicios	17	19	19

Fuente: GATT. El comercio internacional 1988-89, Vol. I.
Informe de la OMC. 2001.

Tabla 2: Crecimiento del valor de las exportaciones mundiales por grandes grupos de productos 1990-2000.

(Variación porcentual anual y Miles de millones de dólares)

	Valor	Variación Porcentual Anual					
	2000	1990-00	1996	1997	1998	1999	2000
Exportaciones mundiales mercancías	6 180	6.0	5.5	3.5	-2.0	3.0	12.5
Exportaciones mundiales servicios	1 435	6.0	7.0	4.0	1.0	1.0	5.0

Fuente: Informe de la OMC. 2001.

El comercio internacional de servicios transita por la misma concentración geográfica y “mercantil” que caracteriza al comercio de bienes. Diez naciones industrializadas tienen a su cargo más del 60% del intercambio de “servicios comerciales”, el cual se concentra fundamentalmente en la categoría “Otros Servicios”. Y 40 países, principalmente desarrollados, captan el 91,8% de este comercio.(Tabla 3)

Tabla No. 3: Principales exportadores e importadores participantes en el comercio mundial de servicios comerciales, 1999

(Millones de dólares y en porcentaje)

Rango	Exportaciones	Valor	Part.	Variación anual en porcentaje
1	Estados Unidos	253,4	18,8	6
2	Reino Unido	101,5	7,5	3
3	Francia	82,6	6,1	-2
4	Alemania	79,3	5,9	0
5	Italia	61,2	4,5	-8
6	Japón	60,3	4,5	-2
7	Países Bajos	54,9	4,0	3
8	España	53,0	3,9	8
9	Belgica-Luxemburgo	39,0	2,9	6
10	Hong Kong, China	34,9	2,6	4
Rango	Importaciones	Valor	Part.	Variación anual porcentaje/1998
1	Estados Unidos	180,4	13,4	8
2	Alemania	132,8	9,9	3
3	Japón	114,2	8,5	-9
4	Reino Unido	81,4	6,0	11
5	Francia	63,1	4,7	5
6	Italia	58,4	4,3	7
7	Países Bajos	47,5	3,5	4
8	Canadá	38,5	2,9	-4
9	Bélgica-Luxemburgo	36,6	2,7	8
10	China	30,7	2,3	6

Fuente: Informe de la OMC. 1999.

RECUADRO No. 1

Lógicamente, para que haya comercio internacional de servicios deben existir, por una parte, compradores y vendedores (importadores y exportadores), y por la otra, los servicios (denominados en algunos textos “productos”) que serán objeto de dicha comercialización.

Como quiera que estas transacciones se realizan de variadas formas, hay que precisar entonces cuáles pueden ser estas:

1. El consumidor se traslada al país del productor, por ejemplo: el turismo.
2. El servicio se traslada al país del consumidor, por ejemplo: el transporte marítimo, aéreo, entre otros.
3. La información se traslada al país del consumidor, por ejemplo: el procesamiento de datos.
4. El productor se desplaza al país del consumidor, por ejemplo: un personal calificado.
5. Una mercancía en la que se incorpora un servicio se envía al país del consumidor, por ejemplo: un programa de computadora incluido en un disco flexible.

Para profundizar pueden ser consultados los siguientes documentos: Revista Comercio Exterior de México, Vol. 40, No. 7, p. 601; Capítulos del SELA, No. 24, 1990, y La ventaja competitiva de las naciones, Op.cit.

A los efectos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios se define el comercio de servicios como el suministro de un servicio:

- a) del territorio de un país al territorio de cualquier otro país;
- b) en el territorio de un país a un consumidor de servicios de cualquier otro país;
- c) por un proveedor de servicios de un país mediante presencia comercial en el territorio de cualquier otro país;
- d) por un proveedor de servicios de un país mediante la presencia de personas físicas de ese país en el territorio de cualquier otro país.

En las estadísticas sobre el comercio internacional, los servicios son agrupados, a los efectos de la información oficial emitida por la OMC, en las categorías siguientes: **servicios de transporte; servicios de viajes; otros servicios y rentas del sector privado.**

El crecimiento de la actividad de los servicios en el comercio internacional no puede verse como una situación homogénea, es decir, no participan de una manera uniforme todos los subsectores. El grupo de categorías clasificadas dentro de “Otros servicios”, siempre ha experimentado tasas de crecimiento superiores al resto de los subsectores (Viajes y Transporte) y, por supuesto, también se ha incrementado por encima de la tasa promedio anual de crecimiento del sector en general.(Tabla 4)

Tabla 4: Crecimiento del valor de las exportaciones de servicios comerciales por categorías 1990-2000

(Variación porcentual anual y miles millones de dólares)

	Valor	Variación porcentual anual				
	2000	1990-2000	1997	1998	1999	2000
Todos los servicios comerciales	1 435	6	4	1	2	6
Transporte	330	4	2	-1	0	6
Viajes	465	6	0	0	2	5
Otros servicios comerciales	640	8	8	2	2	6

Fuente: Informe OMC. 2001.

En definitiva, tal y como se observa en la tabla anterior, la dinámica de los servicios que son objeto de comercialización internacional evidencia una marcada concentración del crecimiento en “Otros servicios y rentas del sector privado”, en detrimento de los llamados “servicios tradicionales”: embarques, servicios de pasajeros y servicios portuarios.

RECUADRO No.2

Servicios de transporte: incluye los embarques, los servicios portuario y los servicios de pasajeros. Agrupa actividades relacionadas con el transporte de mercancías y de pasajeros de un país.

Servicios de viajes: abarca la compra de servicios (y mercancías) por los turistas, hombres de negocios y otras personas, una vez que han llegado a su lugar de destino en el extranjero.

Otros servicios y rentas del sector privado: confronta principalmente aquellas transacciones en que los productores o bien viajan al país de los compradores, o bien utilizan servicios de telecomunicaciones y postales para transportar sus servicios al extranjero, ejemplo: servicios de comunicaciones, de administración, profesionales y técnicos, etc.

Esta categoría está suscitando un interés cada vez mayor, ya que precisamente en ella se registran con más fuerza las formas nuevas de servicios, los más novedosos, aquellos que están impactando en las economías nacionales y en el comercio mundial en general, donde los “servicios prestados a las empresas”, y dentro de estos los “servicios profesionales”, conforman uno de los elementos más dinámicos.

Fuente: CEPAL. “El comercio internacional de servicios profesionales...”

La dinámica registrada por la categoría “Otros servicios y rentas del sector privado” es en realidad significativa desde la década de los años 70 . En el período 1970-87 el valor de este comercio aumentó anualmente cerca del 15 %, cifra en la cual se refleja no sólo un crecimiento mayor que todas las demás categorías del comercio internacional de servicios, sino también más que el comercio internacional de mercancías.⁵(Anexo 2).En la década de los años noventa continuó expresándose de igual forma el crecimiento de este subsector.

⁵ Ibíd., p. 41.

Aún y cuando la mayoría de los países engloban muy disímiles actividades en “Otros servicios y rentas...”, la porción correspondiente a “Otros” es quien está sentando las pautas de los nuevos servicios, expresándose aquí la llamada Revolución de los Servicios, la cual ha coadyuvado a la globalización de los mercados y a la expansión del comercio mundial.

La mayor rapidez de los medios de transporte y la reducción de los costos en los embarques son ejemplos de cómo, en el caso de los servicios tradicionales⁶, el comercio de mercancías puede verse estimulado por el progreso de los mismos. Hechos como el desarrollo del transporte en contenedores y la reducción sustancial de las tarifas de flete aéreo en el curso de los últimos 40 años avalan la afirmación anterior.

Pero hay otros ejemplos, como los adelantos propiciados por los servicios de comunicaciones, que constituyen el medio gracias al cual se está estimulando la demanda de otros bienes, tales como: computadoras, satélites, etc. De modo semejante, los adelantos tecnológicos han activado el comercio de servicios para ser utilizados por otros servicios, díganse los servicios financieros (tarjetas de créditos y cheques de viajero) como complementarios del turismo, lo que igualmente sucede con los servicios de datos.

Resulta interesante conocer que las naciones industrializadas concentran cerca del 50% de sus exportaciones de servicios comerciales en la categoría o subsector de “Otros servicios y rentas” y dentro de esta categoría le corresponde a “servicios empresariales” el mayor porcentaje (Tabla 5); mientras en las naciones subdesarrolladas los mayores ingresos procedentes de “Otros...” se deben a la categoría Renta del Trabajo. Por otra parte, en los países desarrollados son los flujos de recursos externos netos que se registran en la relación con los pagos de licencias, acuerdos de concesión exclusiva, marcas de fábricas y comerciales, tecnologías y otras formas de propiedad intelectual⁷, las que concentran el grueso de sus ingresos por concepto de renta de servicios. Esto da cuenta también de la diferencia estructural entre las exportaciones de servicios de los países industrializados respecto a los subdesarrollados.

⁶ Embarques; Servicios de pasajeros; Servicios portuarios; Viajes.

⁷ GATT. El Comercio Internacional 1988-89, Vol. 1, p. 42.

Tabla 5: Exportaciones de Servicios Comerciales
(porcentaje)

	Participación	
	1995	2000
ESTADOS UNIDOS		
Total Servicios Comerciales	100,0	100,0
Transporte	22,8	18,6
Viajes	37,3	36,6
“Otros”	39,9	44,8
- Servicios Empresariales	14,7	16,7
CANADA		
Total Servicios Comerciales	100,0	100,0
Transporte	20,0	19,3
Viajes	31,1	28,5
“Otros”	48,2	52,2
- Servicios Empresariales	23,0	27,6
JAPÓN		
Total Servicios Comerciales	100,0	100,0
Transporte	35,2	37,5
Viajes	5,0	4,9
“Otros”	59,8	57,6
- Servicios Empresariales	38,2	25,9
ALEMANIA		
Total Servicios Comerciales	100,0	100,0
Transporte	26,0	24,3
Viajes	23,8	22,0
“Otros”	50,2	53,7
- Servicios Empresariales	29,3	31,4

Fuente: OMC. 2001

Otra categoría que presenta un aumento destacado en el movimiento del comercio internacional de servicios es “Viajes”, donde se ha producido una elevación de la tasa promedio de crecimiento por encima de las experimentadas por el valor de la producción mundial de bienes y servicios.⁸

Creador de uno de cada diez empleos existentes a nivel mundial, el turismo se ha convertido en el principal motor del crecimiento económico en muchos países en desarrollo y “economías en transición”.

⁸ CEPAL. América Latina y el Caribe: “El comercio de servicios en turismo y las negociaciones en la Ronda Uruguay”.

Según informaciones de la Organización Mundial del Turismo, el mismo figura entre las cinco primeras categorías de exportación en el 83% de los países, en particular en Europa, Oriente Medio y las Américas. Además, constituye la principal fuente de divisas de muchas naciones en desarrollo.

Considerado la mayor industria del mundo, el turismo representa más de un tercio del valor total del comercio mundial de servicios. Los ingresos por este concepto, con exclusión de la venta de billetes aéreos, se han triplicado con creces durante el último decenio, creciendo a un ritmo anual del 13%. En el año 2000 hubo 700 millones de viajeros internacionales, mientras que en el año 2010, dicho total se elevará a 1000 millones.

Aunque resulta difícil evaluar con precisión su volumen y repercusión en la economía pues lamentablemente existen pocos datos fiables y comparables, innegablemente la contribución al empleo del turismo y su potencial para crear puestos de trabajo son dos de las principales cuestiones vinculadas a la importancia social y económica de este sector. (Tabla 6) Es evidente que pocas actividades en el mundo generan tan elevados ingresos y pocos sectores se acercan al “efecto multiplicador” del turismo. (Tabla 7)

Tabla 6: Número de empleados en la industria hotelera en todo el mundo, 1995

Región	Número de empleados (en millares)	%	Número de habitaciones (en millares)(a)	Relación número de empleados/número de habitaciones
Total	11.317	100	12.249	0,9
Africa	1.259	11,1	384	3,3
Américas	4.062	35,9	4.494	0,9
Caribe	278	9,9	165	1,7
América Central	232	6,5	48	4,8
América del Norte	2.268	4,2	3.754	0,6
América del Sur	1.284	4,8	527	2,4
Asia Pacífico	2.862	25,3	1.701	1,7
Asia Neoriental	1.120	16,6	759	1,5
Asia Sudoriental	731	7,1	565	1,3
Asia Meridional	472	0,0	143	3,3
Australasia y Pacífico	539	4,0	234	2,3
Europa	2.679	23,7	5.492	0,5
EEE(b)	1.874	16,6	4.365	0,4
Otras	805	7,1	1.127	0,7
Oriente Medio	455	4,0	179	2,5

Fuente: Recopilación de la Organización Mundial del Turismo (OMT) basada en datos obtenidos de la Asociación Internacional de Hoteles, Organización Mundial del Turismo, *Tourism Economic Report*, 1998.

(a) Hoteles registrados.

(b) EEE = Espacio Económico Europeo, o miembros de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio.

Tabla 7: Indicadores de la Industria de Viajes y Turismo para todo el mundo

Mundo	1999		Crecimiento Real 1998-1999
	MMM usd.	% del Total	
V y T de residentes	2,104.1	11.0	4.7
Viajes de negocios	397.5	--	4.4
Gasto público	247.1	6.7	-0.9
Inversión de capital	733.2	11.3	3.9
Gastos de los visitantes (exportación en frontera)	598.8	8.0	5.2
Otras exportaciones	394.7	5.3	5.2
Demanda de V y T	4,475.5	--	4.5
Producción Bruta de V y T	1,328.8	4.4	4.7
Aporte total de V y T al PIB	3,549.9	11.7	4.3
Empleo de la industria de V y T (MM de trabajadores)	67.8	3.1	1.8
Aporte total al empleo de V y T (MM de trabajadores)	192.3	8.2	1.0

Fuente: Durán Cárdenas, Alejandro. “El turismo en el mundo y Cuba. Evolución, impacto y tendencias”. Tesis Doctoral, p. 37. CIEI-UH. La Habana. Julio 1999.

Repercusiones económicas y sociales del turismo.

La industria del “turismo” se caracteriza por tener muy alto efecto “multiplicador” como se señaló anteriormente. Los efectos directos de esta actividad se derivan del monto de gastos generales que realizan los turistas, mientras que los efectos indirectos o “multiplicadores” se asocian al ingreso y niveles de empleo que generan las compañías que abastecen a las empresas relacionadas con el turismo.

Como en otros sectores de la economía, los “avances tecnológicos” han tenido un peso decisivo en la expansión de los “servicios de viajes”. El desarrollo científico ha permitido ampliar las capacidades para transportar a los pasajeros hacia puntos cada vez más distantes, junto con reducciones en el tiempo de vuelo y una mayor organización en el itinerario de los mismos así como los más destacados sistemas de reservación computarizada son operados por este subsector y el acceso directo del consumidor a la información se da por medio de conexiones telefónicas a la red, o mediante el uso de computadoras personales.⁹

La Internet ha facilitado la promoción (publicidad) a la vez que permite prescindir del sistema tradicional de reservación global. Es cada vez más corriente que para registrarse en un vuelo se necesite sólo el número de confirmación o un documento recibido por telefax. En algunos aeropuertos han sido instaladas máquinas análogas a los cajeros automáticos, en

⁹ GATT. Op.cit., p. 40.

las que el pasajero puede insertar una tarjeta de viajero o una tarjeta de crédito para seleccionar su plaza a bordo y obtener la tarjeta de embarque.

Haciendo un análisis más profundo del sector turismo como parte del comercio internacional de servicios, se llega también a la conclusión de que el mismo presenta comportamientos desiguales según se trate de las naciones desarrolladas o subdesarrolladas.

A la pregunta acerca de ¿quiénes son los principales exportadores e importadores de viajes?; la respuesta es obvia: las naciones industrializadas. Quince países ostentan la primacía del mercado mundial, con cerca de las tres cuartas partes del mismo.(Tabla8) De la misma forma, alrededor del 70% de todo el aporte que hace al PIB mundial está concentrado en las regiones que se mencionan en la tabla 9. La participación de estos servicios de viajes (turismo) en el comercio mundial de servicios por regiones pone de relieve la gran importancia de Europa Occidental, América del Norte y América Latina.(Tabla 10)

Tabla 8: Principales exportadores e importadores de servicios de viajes, año 2000.
(porcentaje)

	Participación
EXPORTACIONES	////////////////////
Estados Unidos	21,6
Francia	6,6
España	6,7
Italia	5,9
Reino Unido	4,7
Alemania	3,8
China	3,5
Austria	2,1
Canadá	2,3
Hong Kong, China	1,6
México	1,8
Suiza	1,6
Australia	1,8
Turquia	1,6
Bélgica	1,6
Total 15 países	67,3
IMPORTACIONES	////////////////////
Estados Unidos	15,5
Alemania	10,8
Reino Unido	8,7
Japón	7,3
Francia	4,1
Italia	3,6
China	3,0
Hong Kong, China	2,9
Países Bajos	2,8
Canadá	2,8
Rusia	2,4
Bélgica-Luxemburgo	2,3
Austria	1,9
Taipei China	1,9
Suecia	1,9
Total 15 países	72,0

Fuente: Informe OMC. 2001.

Tabla 9: El mundo dividido por regiones. Estructura de los principales indicadores de la Industria de Viajes y Turismo. 1999

(%)

	Europa	América	Asia-Pacífico	Oceanía	África	Medio Oriente	Total
V y T de residentes	39,2	37,0	20,2	1,5	0,9	1,2	100
Viajes de negocios	35,2	44,9	15,3	1,9	1,4	1,2	100
Gasto público	27,9	1,1	13,2	1,0	1,2	55,5	100
Inversión de capital	42,4	30,1	23,4	1,9	1,3	1,0	100
Gastos de visitantes (exportación frontera)	48,0	27,0	17,2	3,0	3,0	1,8	100
Otras Exportaciones	46,5	26,8	19,5	1,7	2,4	3,1	100
Demanda de V y T	42,1	33,8	19,4	1,8	1,5	1,4	100
Producción Bruta de V y T	35,2	41,8	18,5	1,7	1,6	1,2	100
Aporte total de V y T al PIB	40,4	35,6	19,7	1,9	1,3	1,1	100
Empleo de industria de V y T	21,2	19,9	49,5	0,4	7,3	1,2	99
Aporte total al empleo de V y T	24,6	17,4	49,8	1,1	6,1	1,0	100

Fuente: Durán Cárdenas, Alejandro... Ob.cit., p. 39.

Tabla 10: Participación de los servicios de viajes en el total de los servicios comerciales por regiones, 2000.

(En porcentaje)

	Exportaciones	Importaciones
América del Norte	35,7	33,0
América Latina	53,3	30,8
Europa Occidental	30,4	31,0
Unión Europea(15)	31,3	30,8
África	48,9	20,4
Asia	26,9	27,4
Japón	4,9	27,6

Fuente: Informe. OMC 2001.

Mientras tanto en los países subdesarrollados puede percibirse una creciente participación en el número de llegadas de turistas a nivel mundial, pero por otro lado, también exhiben una disminución de los ingresos por este concepto, es decir, que el turista, en promedio, gasta más en los países desarrollados que en los subdesarrollados.¹⁰ Este aspecto es muy importante para las economías del Tercer Mundo, ya que el turismo es una de las partidas

¹⁰ CEPAL. Ob.cit., p. 13. Informe Sector Turismo. OMC. 1998.

del balance de pagos más significativa para este grupo de naciones por su carácter generador de divisas, representando con frecuencia la principal fuente de ingresos que poseen los mismos.

Según la UNCTAD las “exportaciones” de servicios turísticos en los países en desarrollo se ven entorpecidas por las largas distancias que separan a estos países de los principales centros de origen de los turistas y por elevado costo del transporte a causa de la escasa densidad del tráfico aéreo.

Pero esto es sólo una parte del problema, porque la otra estaría vinculada a la necesaria inversión en los denominados servicios de apoyo, que incluyen desde la infraestructura hasta la cadena que conforman el transporte (sobre todo aéreo) y el turismo, pasando por los sistemas de reserva informatizados para la mayor complacencia del cliente (hoteles, alquiler de automóviles, centros turísticos, etc.).

Es decir, no basta con las ventajas comparativas (clima, geografía, condiciones naturales), sino que es vital la presencia de las ventajas competitivas (introducción de la tecnología) y para ello es necesario tener financiamiento. No obstante, y como es de esperar, también el proceso de financiamiento y de inversión en el sector turístico, se concentra en las principales zonas o “plazas” de países desarrollados.

Continúa señalando la UNCTAD, que el comercio y la inversión de servicios turísticos se ha concentrado en los países industrializados (EE.UU. concentra el 20% de la inversión de capital y la UE el 40%), y aunque la participación de las naciones en desarrollo ha venido aumentando progresivamente, hoy representa sólo una tercera parte del total. En las naciones menos adelantadas está aumentando considerablemente el número de turistas, sin embargo, la parte que les corresponde en las llegadas internacionales y los ingresos por turismo sigue siendo muy pequeña, 1,07 y 0,4% del total, respectivamente .

Significado especial tiene la región caribeña quien ocupó en 1999 el primer lugar en cuanto al aporte al PIB, e inversión de capital del turismo y el segundo en cuanto a empleo. Además , mientras la industria de viajes y turismo proporcionaba como media el 10,5% de todo el empleo en el mundo para la región caribeña llegaba a representar el 25% de toda su ocupación .

Precisamente, dada la importancia del turismo en el mundo, formando parte del sector de los servicios comerciales, la Organización Mundial de Comercio y el Consejo Mundial de Viajes y Turismo acogieron como elementos básicos que configuran al sector los siguientes:

- Crece rápidamente su importancia en todo el mundo.
- Está tan imbricado con todas las actividades económicas que a veces no se significa o pasa por alto.
- Es un sector atípico compuesto por muy diversos productos y servicios.
- Trabaja 24 horas al día, 7 días de la semana y 365 días al año, a pesar de las fluctuaciones estacionales que pudieran ocurrir.

- Es un sector intensivo en cuanto a fuerza de trabajo, con oportunidades para muy diferentes tipos de calificación laboral.
- Es un sector de pequeños y medianos negocios a pesar del crecimiento de la inversión de grandes compañías dentro de él.
- Es una industria descentralizada, capaz de diversificar la economía de determinadas regiones.
- Es un importante medio de intercambio entre diferentes culturas y países.

Antes de terminar esta visión mundial del turismo observemos, a partir de indicadores más tradicionales, el ranking de llegadas, gastos en turismo e ingresos por actividad.(Tabla11)

Tabla 11: Ranking de llegadas, gastos en turismo e ingresos por la actividad.1999

10 primeros países en llegadas de V y T	
País	Llegadas(millones)
Francia	61,5
E.U.A.	44,8
España	41,3
Italia	32,9
U.K.	26,0
China	22,8
México	21,4
Hungría	20,7
Polonia	19,4
Canadá	17,4

Nacionales mayores gastadoras en V y T	
Nacionalidad	Gasto (MMM usd)
Alemanes	50,7
Americanos	45,9
Japoneses	36,8
Ingleses	24,7
Franceses	16,3
Italianos	12,4
Austríacos	11,7
Rusos	11,6
Holandeses	11,5
Canadienses	10,2

Países con mayores ingresos por V y T (incluye transporte)	
País	Ingresos (MMM usd)
E.U.A.	64,4
España	28,4
Francia	28,2
Italia	27,3
Reino Unido	19,7
Alemania	15,8
Austria	14,0
Hong Kong	10,8
China	10,2
Canadá	8,8

Fuente: Durán Cárdenas, Alejandro... Ob.cit., pp. 43-44.

El resto de las categorías de “servicios comerciales” evidencian un comportamiento bastante errático, dominado en ocasiones por una persistente tendencia al descenso, tal es el caso de los servicios portuarios y el transporte marítimo (embarques). Ambos conforman un importante sistema denominado embarque-puerto. Son algunas economías establecidas geográficamente en Asia, en específico en Hong Kong y Singapur, quienes detentan la primacía en este rubro del comercio internacional de servicio.

En síntesis, no es posible soslayar entonces en cualquier examen, respecto a las tendencias prevalecientes en el comercio mundial en general y de los servicios en particular, que la partida más significativa, más dinámica, de mayor peso y donde está presente la propiedad intelectual en el comercio de servicios es en la clasificación “Otros servicios y rentas del sector privado”. No es casual, por tanto, que sean precisamente las economías industrializadas quienes detenten el peso preponderante en su comercialización internacional.

Por ello, si bien los servicios representan una porción considerable de la actividad económica en los países desarrollados y subdesarrollados, tanto en el orden interno y externo, resulta apreciable la presencia de disparidades en la estructura del sector entre ambos grupos de países. Es notorio el predominio de los países industrializados en aquellos rubros ligados a las “nuevas formas de servicios”, lo cual pone de manifiesto una vez más la actual división internacional del trabajo y el papel subordinado dentro de la misma, de los países subdesarrollados.

El Comercio de Servicios y la Ronda Uruguay del GATT.

El mundo actual está sujeto a cambios profundos donde las naciones industrializadas, en aras de mantener sus posiciones de vanguardia ante las exigencias planteadas por la globalización, han ido transformando el esquema institucional y regulatorio del sistema de relaciones económicas internacionales, lo que ha venido manifestándose en cierta modificación de las “reglas del juego”. Esto, sin lugar a dudas, tendrá y ya está teniendo implicaciones importantes sobre las perspectivas socio-económicas del Tercer Mundo.

La Ronda Uruguay constituye el más fiel exponente de la situación antes mencionada. Si antes de la celebración de la Ronda Uruguay lo que se buscaba era la liberalización del comercio a través de concesiones recíprocas, producto por producto, en esta última se llegó a la aceptación de compromisos para la aplicación de normas internacionales que deben ser de estricto cumplimiento por los países miembros. Por primera vez se pone en juego la necesidad de “armonizar” políticas nacionales, sobre la base de adaptar sus leyes a las normas y regulaciones internacionales.

En este contexto, surge el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). Este acuerdo, negociado durante la Ronda Uruguay, constituye el primer conjunto de normas y disciplinas convenidas multilateralmente y aplicables jurídicamente que se haya negociado para abarcar el comercio internacional de servicios.

El GATS es parte integrante de la estructura de la OMC, estando a cargo el Consejo de Servicios de su supervisión. El mismo está conformado por tres elementos fundamentales, los cuales establecen:

1. Un marco de normas y disciplinas generales;
2. Anexos que tratan de condiciones especiales en relación con determinados sectores;
3. Listas nacionales de compromisos en materia de acceso a los mercados.

Normas y disciplinas generales del GATS

En el marco se enuncian una serie de obligaciones básicas, tales como:

- Que el alcance del Acuerdo se extiende a todos los servicios objetos de comercio internacional, es decir, a los cuatro modos de suministro (Ámbito de Aplicación Total).
- Que cada gobierno debe otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios de otros miembros (países) un trato no menos favorable que el dispensado a sus propios servicios similares o proveedores de servicios (Trato Nacional).
- Que los gobiernos no deben discriminar entre los servicios o proveedores de servicios de otros miembros, sino que deben otorgar a todos ellos un trato no menos favorable que el dispensado a los servicios similares y a los proveedores de servicios de cualquier país (Trato de Nación Más Favorecida).
- La necesidad de que cada miembro aplique todas las leyes y reglamentos pertinentes asociados al comercio internacional de servicios, con el fin de garantizar la “transparencia” del GATS. La importancia de esta obligación reside en que en ausencia de aranceles, las reglamentaciones nacionales son el medio fundamental de influencia o control sobre el comercio de servicios.
- Que los acuerdos bilaterales entre los gobiernos acerca del reconocimiento de títulos de aptitud (por ejemplo, las licencias o certificados de proveedores de servicios) deberán estar abiertos a otros miembros que deseen negociar su adhesión a ellos. Es decir, que el “reconocimiento” no debe constituir un medio de discriminación o una restricción encubierta al comercio.
- Que no se aplicarán restricciones a los pagos y transferencias internacionales por transacciones corrientes, referentes a compromisos específicos contraídos en el GATS, excepto en caso de dificultades de balanza de pagos, en el que esas restricciones serán limitadas y temporales, y además estarán sujetas a condiciones.
- La necesidad de proseguir el proceso de liberalización a través del aumento de los compromisos consignados en las listas y la reducción de aquellas medidas cuyo efecto en el comercio es desfavorable (Liberalización progresiva).

Es necesario recordar que al igual que sucedía en el antiguo GATT, en el caso del GATS se establecen “exenciones del trato de nación más favorecida”. En este sentido, aquellos gobiernos que en determinadas actividades de servicios deseen mantener un trato más favorable con respecto a algunos países, tuvieron la ocasión de hacerlo (previo a la aplicación del acuerdo) mediante la oportuna consignación en las “Listas de Exenciones del Trato Nacional”. Estas listas serán examinadas una vez transcurridos cinco años y su duración está normalmente limitada a diez años.

También los compromisos negociados en materia de “acceso a los mercados y trato nacional” quedan consignados en las listas nacionales. Asimismo todas las limitaciones a dichos compromisos, deben estar contenidas en las listas.

Estos compromisos representan condiciones garantizadas, tanto para los inversionistas extranjeros como para los exportadores e importadores de servicios, con vistas a la realización de sus actividades. Al igual que los aranceles consolidados, sólo podrán modificarse tras la oportuna negociación y compensación (si el caso lo requiere) con los países afectados.

Anexos al GATS

El GATS incluye cuatro anexos referidos a: movimiento de personas físicas; servicios financieros; telecomunicaciones y servicios de transporte aéreo

El anexo sobre el movimiento de personas físicas permite a los gobiernos negociar compromisos específicos, aplicables a la estancia temporal (y no permanente) de personas con el fin de prestar un servicio.

En el anexo sobre servicios financieros se establece el derecho que poseen los gobiernos a adoptar medidas que garanticen la integridad y la estabilidad del sistema financiero, así como la protección de los inversionistas, depositantes y tenedores de pólizas de seguro. Además se definen aquellos servicios prestados por los bancos centrales.

En el anexo sobre telecomunicaciones se reconoce la doble función de este sector como sector independiente de la actividad económica y como medio fundamental de realización de otras actividades económicas. En él se exige que los gobiernos otorguen a los proveedores de servicios extranjeros “acceso no discriminatorio” a las redes públicas de telecomunicaciones.

En el anexo sobre los servicios de transporte aéreo se excluyen del ámbito de aplicación del GATS los derechos de tráfico y las actividades directamente relacionadas con ellos. No obstante, se establece que el Acuerdo será aplicable a los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves, a la comercialización de los servicios de transporte aéreo y a los servicios de sistemas de reserva informatizados.

Las listas nacionales en el GATS

Las listas nacionales de compromisos en materia de acceso a los mercados, al igual que las listas arancelarias anexas al GATT, son parte integrante del GATS.

Una vez finalizada las negociaciones bilaterales, cada gobierno ha consignado en su lista nacional los sectores de servicios y las actividades, dentro de esos sectores, con respecto a los cuales garantiza el acceso a los mercados y un trato nacional, así como las limitaciones que desea mantener son establecidas en las listas de exenciones.

Al término de la Ronda los gobiernos acordaron proseguir las conversaciones (negociaciones) en cuatro esferas de trabajo:

- a) telecomunicaciones básicas
- b) transporte marítimo
- c) movimiento de personas físicas
- d) servicios financieros

Además, también existen otras esferas de actuación en el GATS sobre las que han de realizarse negociaciones, tales como: las subvenciones la contratación pública; las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud; las normas técnicas; las prescripciones en materia de licencias; así como en los servicios profesionales, el sector de los servicios de contabilidad en el marco de los servicios profesionales.

En diciembre de 1993, los ministros convinieron en que una vez finalizada la Ronda Uruguay, prosiguieran las conversaciones sobre la liberalización del acceso a los mercados en el sector de los servicios de telecomunicaciones básicas.

Por regla general se había acordado no asumir compromisos en este sector durante la celebración de la Ronda, ya que habida cuenta de la reforma y la desreglamentación de que estaban siendo objeto los regímenes nacionales de telecomunicaciones y de los rápidos avances tecnológicos, el hecho de disponer de tiempo adicional permitiría acelerar el ritmo de la liberalización.

Las negociaciones se iniciaron en Mayo de 1994, bajo los auspicios del Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas y estaba previsto que las mismas concluyeran, a más tardar, el 30 de abril de 1996. Sin embargo, no resultó posible concluir las negociaciones en la fecha convenida ya que algunos participantes consideraron que los compromisos ofrecidos no eran suficientes, quedando pendiente por deliberar algunos problemas de índole más general.

Fue en febrero de 1997 que se logró la conclusión satisfactoria de las negociaciones sobre los servicios de Telecomunicaciones Básicas.

Setenta y nueve gobiernos formularon compromisos multilaterales en un mercado cuyo valor es bastante superior al medio billón de dólares anuales y representan más del 90% de los ingresos mundiales por concepto de telecomunicaciones.

Este Acuerdo abarca los servicios de: teléfonos, transmisión de datos, telex, telégrafo, facsímil, la venta o arriendo de la capacidad de transmisión, sistemas y servicios de satélites fijos y móviles, telefonía celular, servicios móviles de transmisión de datos, radio búsqueda de personas y sistemas de comunicaciones personales.

Según palabras del Sr. Renato Rugiero, Director General de la O.M.C hasta 1999, “La liberalización de las telecomunicaciones podría significar un incremento de ingresos globales de aproximadamente un billón de dólares en el plazo aproximado de un decenio”.

En una época en que el rápido desarrollo tecnológico resulta de vital importancia, donde los conocimientos y la información se ha convertido en materia prima fundamental del crecimiento y el desarrollo económico y social, el Acuerdo sobre las telecomunicaciones, permitirá una mayor liberalización y junto a ello, la posibilidad formal de acceder a los conocimientos por parte de todas las naciones. Sin embargo, lo más deseado, lo más justo y lo que esperan la mayor parte de los países, es que la posibilidad formal se transforme en posibilidad real pues sólo así la liberalización de las telecomunicaciones tendrá un verdadero efecto positivo.

Transporte marítimo

Si bien es cierto que 37 países asumieron compromisos en este sector, los participantes más importantes no asumieron compromisos en esta esfera, por lo cual se acordó en la reunión de ministros celebrada en Marrakech que las negociaciones de transporte marítimo prosiguieran después de la entrada en vigor del GATS y que las negociaciones futuras tuvieran por objetivo mejorar los ofertas realizadas en servicios auxiliares, acceso a las instalaciones portuarias y utilización de las mismas, con vistas a eliminar las restricciones dentro de una escala cronológica fija.

A finales de junio de 1995 se presentaron 24 ofertas (países) condicionales. Sin embargo, los Estados Unidos plantearon que la calidad y cantidad de las ofertas presentadas no eran suficientes para justificar que ellos hicieran la presentación de su propuesta. Dada esta situación, aquellos países que habían presentado sus ofertas optaron por retirarlas (excepto Islandia y Noruega).

En su reunión de junio 28 de 1996 el grupo acordó suspender las negociaciones, aprobando una decisión sobre los servicios de transporte marítimo, la cual expresa lo siguiente:

- Suspender las negociaciones y reanudarlas cuando se iniciara la siguiente ronda de negociaciones prevista para el año 2000.
- Mantener la actual suspensión de la aplicación del Trato de Nación Más Favorecida hasta concluir las negociaciones reanudadas. Esto se hace con el fin de evitar las exenciones en esta etapa.
- Reanudar las negociaciones sobre la base de ofertas existentes o de otras mejoradas, es decir, no partir de cero.
- Hasta que concluyan las negociaciones reanudadas, los países no adoptarán ninguna medida que afecte al comercio marítimo, salvo en respuesta a medidas adoptadas por otros países. Se evitará con esto que se introduzcan nuevas restricciones al comercio en este sector.

Movimiento de personas físicas

Los compromisos en este grupo de negociación tienen por objeto garantizar el acceso a los mercados de profesionales calificados, a los fines de que puedan trabajar en el extranjero "a

título individual", en asignaciones temporales, sin necesidad de estar vinculados a una presencia comercial en el país que los acoge.

Negociar compromisos mejorados que permitan a los proveedores independientes de servicios trabajar en el extranjero sin el requisito de establecer una presencia comercial constituye el objetivo principal a lograr con este compromiso.

Los países que aceptaron niveles más altos de compromisos fueron: Australia, Canadá, Unión Europea, India, Noruega y Suiza.

Este grupo concluyó sus debates en julio de 1995 (sin llegar a Acuerdo), no obstante, los resultados no fueron considerados satisfactorios de manera general para los países en desarrollo.

Servicios Financieros

Al término de la Ronda Uruguay algunos miembros expresaron su desacuerdo con el alcance de los compromisos, no suficientes, según sus opiniones, para concluir las negociaciones. Entonces, con el objeto de evitar una ruptura de las mismas, los ministros acordaron en la reunión de Marrakech, Abril de 1994, proseguir las negociaciones en materia de servicios financieros, aún después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre Servicios.

Los participantes estuvieron de acuerdo en que el objetivo de las negociaciones debía ser el lograr un nivel mas alto de compromisos sobre la base del Trato de Nación más Favorecida y no el retirar o reducir los compromisos ya establecidos.

Como resultado de estas negociaciones, un total de 32 miembros revisaron o complementaron los compromisos consignados Sin embargo, juzgando que la calidad y el alcance del conjunto de compromisos no eran suficientes, los Estados Unidos anunciaron el 29 de junio de 1995, su decisión de no consolidar la apertura del mercado estadounidense, ni tampoco asegurar el Trato Nacional a las nuevas empresas y a las nuevas actividades de los proveedores extranjeros de servicios financieros.

No obstante, a fines de junio de 1996, el sector de los servicios financieros contenía compromisos en materia de liberalización y acceso a los mercados, más que ningún otro sector, con la excepción del sector de turismo.

Con la terminación de estas negociaciones en diciembre de 1997, se hacen extensivas al comercio de dicho sector las normas multilaterales de la OMC. Avanzando con ello el proceso de liberalización progresiva que constituye uno de los objetivos del Acuerdo GATS.

En Mayo de 1998 los miembros de la OMC que habían contraído compromisos multilaterales se elevaban a 102 y el Acuerdo abarca más del 95% del comercio de servicios bancarios, seguros, valores e información financiera.

Valoración general del GATS

Para hacer una valoración general del GATS hay que tener presente que el mismo constituye la primera vez que un sector tan heterogéneo y complejo como “los servicios” es sometido a reglamentación internacional. A la complejidad de las negociaciones de este sector hay que agregarle aquellas que emanan de las diferencias en cuanto a nivel de desarrollo. En efecto, los países industrializados son los grandes exportadores e importadores de servicios (al igual que de bienes tangibles o mercancías) y los quince primeros exportadores e importadores representan alrededor del 70% del comercio internacional.

Según el acuerdo, las regulaciones en el contenidas tienen como objetivo “la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva y como medio de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países menos avanzados”. Y continúa: “este marco respetará los objetivos de política general de las leyes y las reglamentaciones nacionales aplicables a los servicios...”

Sin embargo, en el contexto de la OMC los gobiernos han aceptado una considerable pérdida de autonomía de sus políticas comerciales al acordar limitar la utilización de los instrumentos de política comercial en el marco de los compromisos multilateralmente convenidos.

Si se exceptúa el Trato de Nación Más Favorecida, los pilares en que se basa el Acuerdo GATS son bastante novedosos. El Acceso a los Mercados y el Trato Nacional, que constituyen la base normativa del Acuerdo Multilateral de Comercio de Servicios, genera numerosos cuestionamientos en cuanto a que su aplicación propicie beneficios por igual tanto para los países industrializados como para las naciones subdesarrolladas.

Hay que reconocer la extrema complejidad de este instrumento jurídico internacional que se asocia al elevado grado de heterogeneidad estructural y de niveles de desarrollo entre los distintos países miembros, así como que el proceso de liberalización de mercados de servicios es aún más difícil que en bienes, ya que las medidas de protección de los servicios nacionales se efectúan básicamente mediante reglamentaciones internas. Además, existen opiniones bastante generalizadas acerca de que el debate sobre la liberalización de los servicios debe incluir otros temas como la inversión extranjera directa, la movilidad de la mano de obra, el acceso a la tecnología, la legislación sobre los derechos de propiedad intelectual y la política de competencia.

Si el Acuerdo logra hacer realidad los objetivos señalados sería realmente útil para el desarrollo; pero los factores expresados anteriormente justifican la creciente cautela, o incluso perplejidad, que se comienza a manifestar en círculos internacionales, en relación a este Acuerdo.

Para la mayoría de las naciones subdesarrolladas, que presentan rezagos estructurales y por tanto niveles de competitividad muy por debajo de los países desarrollados, constituye un reto la aplicación de las cláusulas contenidas en este Acuerdo Multilateral de Servicios.

El artículo IV es un reflejo fiel de lo antes expuesto pues en el mismo se expresa la necesidad de una participación creciente de las naciones en desarrollo en el comercio mundial de servicios comerciales.

En dicho el artículo se establece la relación que existe entre la necesidad que los países en desarrollo tengan una participación creciente y una expansión de sus exportaciones de servicios mediante el fortalecimiento de su capacidad nacional en materia de servicios, de su eficacia y competitividad. Además se señalan las facilidades que las naciones desarrolladas deben otorgarle a estos países en cuanto a la obtención de información, referente a sus respectivos mercados, en relación con:

- los aspectos comerciales y técnicos del suministro de servicios,
- el registro, reconocimiento y obtención de títulos de aptitud profesional,
- la disponibilidad de tecnología en materia de servicios

Lo antes expuesto, es decir, “la letra” del Acuerdo, entra en franca contradicción con la realidad. Desde la implementación del GATS hasta nuestros días , la simple observación de las estadísticas internacionales demuestra que las oportunidades de acceso al mercado resultante de la liberalización del comercio en el sector de los servicios no ha representado mayores facilidades para las naciones subdesarrolladas. Igualmente sucede en cuanto al acceso y disponibilidad de tecnología en materia de servicios, sólo baste recordar la existencia del Acuerdo Internacional de Propiedad Intelectual en materia de comercio , con un sesgo “fuertemente” proteccionista a favor de las grandes corporaciones transnacionales que concentran el dominio de la inmensa mayoría de innovaciones, invenciones y conocimientos tecnológicos “patentables”.

En reunión celebrada en Santiago de Chile, los días 3 y 4 de julio de 1997 se hicieron algunas consideraciones referente a la política comercial de los países de la región de América Latina y el Caribe frente a la nueva institucionalidad del comercio mundial. En la misma se hizo hincapié en la importancia del Acuerdo de Servicios y la necesidad de que se procediera a una evaluación más rigurosa de la situación del comercio de servicios en la región ya que sin el conocimiento de cuáles son los principales servicios exportados, cuáles son sus principales mercados y cuáles medidas afectan este comercio, es imposible llevar a las futuras negociaciones planteamientos sólidos en aras del desarrollo regional .

Actualmente continúan las negociaciones en el sector de los servicios, dentro del contexto del Acuerdo General. Es preciso que en las mismas no se pierda de vista aquellos aspectos aún pendientes y que son de interés de las naciones del Tercer Mundo, ejemplo de ello es el Movimiento de Personas Físicas y el Transporte Marítimo. Así como también debe tenerse muy presente el contenido del artículo XIX. ...”Habrà flexibilidad apropiada para que los distintos países en desarrollo miembros abran menos sectores, liberalicen menos tipos de transacciones, aumenten progresivamente el acceso a sus mercados a tenor de su situación en materia de desarrollo y, cuando otorguen acceso a sus mercados a los proveedores extranjeros de servicios, fijen a ese acceso condiciones encaminadas al logro de los objetivos a que se refieren en el artículo IV”.

En este contexto de liberalización, asumida con respecto a los compromisos contraidos puede observarse la heterogeneidad cuantitativa y cualitativa de los mismos “los países de elevados ingresos contrajeron compromisos en un 47,3%, del total posible... (18 países). Mientras, “los países en desarrollo contrajeron compromisos en un 16.2% ... (78 naciones)”.

Ello reafirma, una vez más, la asimetría existente entre ambos grupos de naciones. Donde al parecer estas naciones se están dando cuenta que no pueden acceder “velozmente” a las exigencias liberalizadoras.

En realidad más de un cuarto de estos países subdesarrollados comprometieron menos del 3% de todos los servicios posibles.¹¹

Lo mismo sucede al analizar las cifras correspondientes a los compromisos que no contienen restricciones sobre el Trato Nacional, ni tampoco sobre el acceso a los mercados. Las naciones de altos ingresos presentan un 24,8% de la totalidad de los servicios y para los restantes sólo 6,9%.

Una mirada de la distribución sectorial pone de relieve que los países de elevados ingresos hicieron concesiones en sectores en los cuales suelen tener ventajas comparativas, siendo más restrictivos en aquellos sectores en los cuales los subdesarrollados poseen ventajas comparativas, por ejemplo, aquellas actividades intensivas en mano de obra, tanto calificada como no calificada.

Los países de altos ingresos hicieron más concesiones en los subsectores de servicios siguientes:

Hoteles y restaurantes	81,9%
Servicios de computación	78,1
Telecomunicaciones valor agregado	75,4
Construcción	68,8
Comercio al por mayor	61,8
Comercio al por menor	61,8

Y por el contrario hicieron menos concesiones en:

Transporte fluvial	12,7%
Telecomunicaciones básicas	7,8
Salud y servicios sociales	22,7
Transporte aéreo	22,4
Esparcimiento y cultura	31,1
Educación	31,3
Servicios postales	35,4
Investigación y desarrollo	37,0

Las naciones subdesarrolladas presentaron más concesiones en:

Hoteles y restaurantes	68,3%
------------------------	-------

¹¹ CEPAL, panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1997. P. 155

Computación	21,4
Financieros	19,5
Telecomunicaciones valor agregado	16,5

Estos porcentajes reflejan el mantenimiento de la situación existente, es decir, la consolidación de los regímenes normativos actuales, más que compromisos para liberalizar servicios.

En América Latina, la liberalización total, entendida como no restricciones en “acceso a los mercados y trato nacional”, llega sólo a 6,8% del total.

Los servicios que se presentan con mayor frecuencia en las listas nacionales de los países latinoamericanos son: Turismo y servicios relacionados con viajes, seguido por los prestados a las empresas y servicios financieros.

Para los países del Caribe, son los servicios financieros, de turismo, viajes, esparcimiento, culturales, deportivos y de transporte.

En resumen, en la esfera de los servicios se aprecia un notable desequilibrio en los compromisos de liberalización asumidos por las naciones en los distintos sub-sectores y/o modos de suministro, lo cual está en correspondencia con el nivel de competitividad alcanzado y el interés de mantener restringido el comercio en determinadas áreas. El GATS es un Acuerdo que aún le falta mucho camino por andar y sus beneficiarios inmediatos no serán los países subdesarrollados sino las Empresas Transnacionales de Servicios que son capaces de establecer una presencia comercial en cualquier parte. No sorprende por lo tanto, que la Inversión Extranjera Directa en servicios se lleve la mayor parte del total de las inversiones en la mayoría de los países receptores. La participación de los flujos anuales en muchos países ha estado alrededor del 60 por ciento en años recientes. Y todo apunta a indicar que la IED va a dominar como “modo de prestación” de muchos servicios.

En la próxima reunión ministerial es indispensable analizar en qué medida han sido cumplidos los acuerdos de la Ronda Uruguay. Solamente revisando los compromisos contraídos y observando en qué forma están insertadas las naciones subdesarrolladas en el Sistema Multilateral de Comercio y si realmente su participación en las exportaciones se ha incrementado, sería justificado marchar hacia una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Si no existe un balance positivo de todo lo negociado anteriormente, resultaría impropio e injusto ampliar las esferas objeto de discusión en la agenda multilateral.

Es menester recordar las palabras del Sr. Renato Ruggiero, primer Director General de la OMC, en Berlín, ante la Segunda Conferencia sobre Servicios: “¿Habremos de estudiar la posibilidad de cerrar nuestras fronteras a las exportaciones de los países en desarrollo y, al mismo tiempo, mantener las suyas abiertas a nuestras exportaciones? ¿Hemos de procurar aminorar o detener la industrialización de miles de millones de personas, y al propio tiempo, mantener inalterados nuestro crecimiento y nuestra seguridad?

La Cuarta Reunión Ministerial de la OMC y el Comercio de Servicios

A las palabras del ex Director General de la OMC se unen las del actual Director General cuando expresó en carta a los periodistas: “Cuando los países en desarrollo dicen no haber recibido de la Ronda Uruguay los beneficios que esperaban y que la OMC debe hacer más por ellos, estoy de acuerdo”. “Debemos enfrentarnos al reto de que hay cosas en nuestra organización que podrían funcionar mejor”. Prueba palpable de lo anterior son los resultados de las Reuniones Extraordinarias celebradas por el Consejo del Comercio de Servicios durante los días 28, 29 y 30 del mes de marzo del 2001 donde se evidenció que las naciones subdesarrolladas han presentado menos propuestas que las naciones industrializadas, incrementándose con ello el desequilibrio existente entre los compromisos de ambos grupos de países. De 40 propuestas sólo 2 fueron hechas por países del Tercer Mundo. Además, mientras las propuestas de las naciones subdesarrolladas se referían al modo cuatro (presencia física), el turismo y la energía, las de los desarrollados abarcaban prácticamente todos los sectores de servicios.

En las propuestas de las naciones desarrolladas no se hizo mención alguna a los intereses de los subdesarrollados, así como a la participación creciente en el comercio de servicios, al equilibrio global de derechos y obligaciones ni a la promoción de derechos de todos los miembros sobre la base de ventajas mutuas. Igualmente, no se mencionó la flexibilidad apropiada que debía permitirse a los países en desarrollo.

Es evidente que el principal objetivo de las naciones industrializadas era lograr la apertura de los sectores en que son competitivos. No obstante que los países desarrollados habían expresado sus buenas intenciones con respecto a los en desarrollo, reconociéndose, entre otras cosas, los objetivos referidos a los artículos IV y XIX, las propuestas de negociación de las naciones del primer mundo emitían un mensaje totalmente diferente.

Mientras que las propuestas sobre agricultura se referían a los países en desarrollo e incluían una sección del otorgamiento a esos países del trato especial y diferenciado así como se tuvieron en cuenta las características de los menos adelantados y de los en desarrollo con economías muy vulnerables. En cambio, las propuestas presentadas en las negociaciones de servicios, por parte de las economías desarrolladas, no tuvieron en cuenta la diferente situación de la oferta y demanda mundiales, es decir, el desequilibrio de derechos y obligaciones de los países exportadores e importadores de servicios. Al parecer, en el comercio de servicios todas las naciones son iguales. En resumen, mientras en las negociaciones sobre agricultura 125 miembros de la OMC, cerca del 90% habían presentado 44 propuestas de negociación, 4 más que en servicios, en las negociaciones de servicios solamente el 20% de los miembros, es decir, 26 naciones presentaron propuestas.

La evaluación del comercio de servicios es otro de los aspectos del Acuerdo General del Comercio de Servicios Comerciales en el que las naciones en vías de desarrollo hicieron énfasis ya que esta parte del contenido del artículo XIX no ha sido cumplimentada. Desconociéndose por tanto si la liberalización del comercio de servicios ha beneficiado a las naciones subdesarrolladas, en qué medida y en cuáles subsectores. Muchos países expresaron su opinión acerca de que debía haberse concluido la labor relativa a la

evaluación del comercio de servicios antes de la adopción de las directrices y procedimientos de negociación, pues las negociaciones se tornan más complejas.

Otra situación es el desequilibrio existente en cuanto a la participación en el comercio de servicios de las naciones desarrolladas y subdesarrolladas, evidenciándose algunos problemas estructurales ya que la circulación de conocimientos e información no se ve incrementada para las naciones del Tercer Mundo.

En relación a los compromisos contraídos en el modo 4, de vital importancia para las naciones subdesarrolladas, éstos han sido catalogados de modestos, pues en su mayor parte están vinculados al movimiento de personas físicas a través de la presencia comercial y no al modo 4 en el caso de los proveedores por contratos independientes, donde las naciones en desarrollo están más interesados y donde aún existen serios obstáculos o limitaciones, tales como pueden ser los límites cuantitativos en lo referente a los visados; falta de participación de las naciones subdesarrolladas en acuerdos de reconocimiento mutuo (títulos profesionales) así como los pagos por concepto de seguridad social que los distintos profesionales están obligados a realizar sin posibilidad alguna de disfrutar de los correspondientes beneficios y por último la prueba de necesidades económicas la cual es tan poco transparente que la India instó a los países miembros de la OMC a que adoptaran un documento de referencia al respecto. Ese documento contendría la definición de prueba de necesidades económicas, los criterios para su establecimiento, los procedimientos de aplicación, directrices para su administración, su duración y la transparencia de la información disponible. En el documento se debía sugerir que se especificara la duración de los visados y los premios de trabajo y que se estableciera un “visado especial AGCS”.

La situación de las naciones subdesarrolladas hasta el momento no resulta nada optimista. “Esta organización (OMC) tiene que hacer más para ayudar a los países pobres”, según palabras del Sr. Mike Moore, Director General de la OMC.

Los países subdesarrollados y el comercio de servicios comerciales

Al efectuar un análisis de las estructuras económicas de las naciones subdesarrolladas puede apreciarse un aumento de la importancia del sector terciario, lo cual pudiera conducir a conclusiones engañosas. Si se realizara un análisis más profundo se observaría que la mayoría de estos países tienen concentrada su actividad, en el caso de los servicios, en aquellas denominadas tradicionales, en contraposición a lo que ocurre con las naciones industrializadas.

En ese sentido, cuando se habla del sector de los servicios y de su comercio, hay que saber diferenciar entre dos tipos de servicios: los tradicionales y los modernos (en este último grupo se encuentran los servicios al productor). Es decir, hay que distinguir entre los que propician el cambio tecnológico acelerador y constituyen un factor determinante para el logro y el mantenimiento de la competitividad y los que no tienen estas implicaciones dinámicas.

Los “servicios tradicionales” se caracterizan por actividades con un amplio empleo de la fuerza de trabajo, generalmente de baja calificación y productividad donde el comercio, el transporte y el turismo constituyen ejemplos.

Los “servicios modernos” están conformados por una nueva generación de servicios surgidos o desarrollados científica y técnicamente, por los recientes adelantos, que emplean una fuerza de trabajo altamente calificada y cuya demanda crece de manera sostenida a nivel mundial.

Si a lo anterior se le añade que está en proceso de consolidación una Nueva División Internacional del Trabajo, donde los factores que permiten a las producciones ser más competitivas internacionalmente pasan cada vez más a depender del nivel del desarrollo tecnológico de los procesos productivos, entonces puede vislumbrarse que se están reduciendo las posibilidades para que el mundo subdesarrollado participe en esta nueva División Internacional del Trabajo en condiciones dinámicas.

Hasta el momento no existen motivos para suponer que la liberalización de los servicios haya producido efectos deseados en el crecimiento y desarrollo de estas naciones.

En documento emitido por la Secretaria del Comercio de Servicios de la OMC, se acepta la hipótesis de que la liberalización de los servicios en el Modo 4 (presencia de personas físicas) sería benéfica para las naciones en desarrollo de manera general, pudiendo resultar más difícil identificar los subsectores en que tienen un interés “a priori “ para la exportación.

No obstante, en el mencionado documento se manifiesta que existen algunos subsectores de gran interés, desde el punto de vista del desarrollo, para este grupo de naciones, de forma tal que en esos rubros los interlocutores comerciales deberían asumir compromisos de liberalización y acceso a mercados más plenos.

Evidentemente, los países “tercermundistas” tendrían que analizar exhaustivamente la propuesta de la Secretaría, es decir, en qué medida ciertamente resultan de su interés dichos subsectores pues el asumir compromisos más plenos conllevaría a una mayor liberalización y menos exenciones.

Dentro de este pequeño listado se relacionan los servicios de turismo , salud , transporte marítimos y procesamiento de datos y servicios relacionados con los programas informáticos.

- En turismo existe un elevado número de compromisos (123 naciones)especialmente en hoteles y restaurantes, de los cuales más de las mitad no tienen limitaciones en el Modo 2. Hay que recordar que este subsector es de importancia vital para las naciones subdesarrolladas.
- En los servicios de salud 49 naciones han asumido compromisos en lo referido a los servicios médicos y odontológicos y 39 países en el sector de los servicios de hospital.

Los compromisos contraidos son generalmente sin limitaciones en el Modo 2, resultando ello de suma importancia económica para estos países ya que el desplazamiento de los consumidores sustituiría en parte al movimiento de personal, contribuyendo a contener los costos , sobre todo en naciones con elevados niveles salariales . Sin embargo, sólo un pequeño grupo del mundo subdesarrollado, aquellos países más avanzados desde el punto de vista económico, situados principalmente cerca de grandes mercados de exportación, pueden estar en condiciones de aprovechar significativamente esta forma de comercio.

- El transporte marítimo, de relevancia esencial para los países subdesarrollados, es un subsector que ha quedado en blanco en la mayoría de las listas de compromiso de las naciones desarrolladas. Su costo excesivo representa un serio obstáculo al acceso a los mercados extranjeros.
- En el comercio de los servicios de procesamiento de datos y servicios relacionados con los programas de informática, el número de compromisos es un tanto desalentador y quizás resulte en extremo limitado la cantidad de países en desarrollo que puedan beneficiarse de ello.

Significado del GATS para las naciones subdesarrolladas

En el Acuerdo se aprecia un gran desequilibrio en lo que se refiere a los compromisos asumidos en las Listas con respecto a los diferentes subsectores y modos de suministro, siendo la presencia comercial el modo de suministro más frecuente. Sin embargo, pocos países en desarrollo están en condiciones de beneficiarse de ese modo de suministro debido al elevado costo que supone establecerse en una nación desarrollada así como de la débil posición de las empresas del Tercer Mundo en cuanto a capital financiero, a capital humano, y al acceso a los canales de distribución, las redes de información y la tecnología. En consecuencia, los grandes beneficiarios inmediatos del Acuerdo no serán estos países.

De conformidad con los objetivos del GATS el mismo reconoce el derecho de las naciones subdesarrolladas a obtener compromisos de las empresas de los países desarrollados respecto al acceso a la tecnología, a los canales de distribución y redes de información a cambio del acceso al mercado que se les concede. No obstante, ello está influido de manera decisiva por el monopolio y proteccionismo férreo a las innovaciones y el conocimiento que se derivan de los preceptos del acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Hay un consenso bastante generalizado en el sentido de que este acuerdo obstaculiza la real posibilidad de acceso a la tecnología por parte de las naciones en desarrollo.

La aplicación del artículo IV del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios ha tropezado con serios obstáculos debido a la no observancia efectiva de los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay. El movimiento temporal de persona físicas, su inclusión como modo de suministro de servicios intensivos en trabajo en los que se considera que los

países subdesarrollados disfrutaran de ventaja comparativa, se ha aceptado sólo parcialmente en las negociaciones y por tanto, las naciones en desarrollo sólo han obtenido algunas mejoras limitadas por parte de un reducido número de países desarrollados.

Otro elemento que atenta contra el cumplimiento de los objetivos del GATS está referido a las exenciones al Trato Nación de Más Favorecida. Así, pues, es necesario establecer criterios para garantizar que estas exenciones sean verdaderamente objeto de examen cuando corresponda según lo establecido en el Acuerdo, que su duración sea limitada y que las mismas se eliminen progresivamente.

Por último, “el fortalecimiento de su capacidad nacional en materia de servicios” (inciso a, Artículo IV del GATS) sólo puede lograrse mejorando la eficiencia comercial de este grupo de naciones lo cual les permitiría una mejor inserción en la competencia internacional. Ello es posible solamente cuando en estos países se creen y funcionen de manera efectiva, las infraestructuras de los servicios relacionadas con el comercio, tales como: los sistemas de transportes, puerto y comunicaciones, además de la creación de prácticas y mecanismos para la facilitación del comercio. Dentro de las características que tipifican la situación general de los países subdesarrollados en relación a lo anterior se encuentran:

--La ineficiencia de las formalidades y procedimientos aduaneros se han convertido en un enorme obstáculo para la participación de estas naciones en el comercio internacional.

--La rápida difusión de las técnicas modernas en el comercio internacional, sobre todo en lo referente al comercio electrónico, se han constituido en barreras aún más fuertes y en una causa de exclusión para la mayoría de las economías del Tercer Mundo, del mercado internacional de servicios comerciales.

--En la mayoría de las naciones en desarrollo son entidades extranjeras quienes ofertan los servicios financieros relacionados con las operaciones de comercio exterior.

--La información comercial suele tener su origen y destino en los países desarrollados. Los países subdesarrollados son, casi todos, receptores pasivos y no fuentes activas de información comercial, incluso de aquella que les concierne directamente.

--Los servicios de transporte se están convirtiendo, cada vez más, en servicios multimodales que abarcan un amplio abanico de canales, interconexiones y formas de distribución. Muchas naciones en desarrollo tienen dificultades para crear ese servicio por carecer de la infraestructura física adecuada. Al mismo tiempo, la industria del transporte muestra niveles de concentración masiva, por el lado tanto de la oferta como de la demanda. En definitiva, las grandes compañías transnacionales han mundializado sus necesidades de transportación, contratando con compañías de navegación los servicios internacionales de transporte. Todo esto ha provocado la desaparición y el encarecimiento de las líneas de poco tráfico en el transporte internacional.

La actual situación de los países subdesarrollados no es mejor que al término de la Ronda Uruguay. La aplicación del Acuerdo, hasta el momento, no ha reportado beneficios mutuamente ventajosos. En tal sentido y con el fin de que estas naciones puedan obtener las ventajas económicas esperadas de las disposiciones del Artículo IV del GATS, sería preciso completar ese artículo con unos principios adicionales que se refieran a la creación de capacidades en los sectores de servicios de apoyo. Igualmente debería prestarse asistencia a los países en desarrollo que emprenden programas destinados a liberalizar sus sectores de servicios con el fin de que sus empresas puedan adquirir la capacidad necesaria para competir en los mercados nacionales y de exportación.

Lo antes expuesto se constata en el análisis realizado acerca de la participación y estructura sectorial de los países subdesarrollados en el comercio, internacional de servicios.

Consideraciones finales

- ❑ La importancia del sector servicios hay que verla asociada al crecimiento del mismo en el ámbito de las economías nacionales o domésticas, y también por el dinamismo creciente del comercio internacional de "servicios comerciales".
- ❑ Es fundamental lograr mejoras significativas en las estadísticas sobre el comercio de servicios para aumentar la capacidad de los países de evaluar sus resultados de exportación y la utilidad o no del proceso de liberalización.
- ❑ Disponer de conceptos, definiciones y clasificaciones adecuadas es un requisito previo, indispensable, para lograr estadísticas comparables sobre el comercio de servicios desglosados por sectores, orígenes, destinos y modos de suministro.
- ❑ En los mercados actuales, la competitividad de una empresa productora de bienes se mide tanto por la capacidad de diseñar y comercializar sus productos como por la de manufacturarlos.
- ❑ El GATS podría eventualmente propiciar beneficios a las naciones subdesarrolladas, pero para ello resulta vital que se apliquen estrictamente los contenidos expuestos en los Artículos IV y XIX.
- ❑ Toda negociación multilateral futura en cuanto al comercio de servicios u otro sector, debe ir precedida de un análisis riguroso acerca del cumplimiento de los compromisos contraídos anteriormente. No deben negociarse nuevos compromisos sin haber hecho un balance previo de lo anterior.

Bibliografía

- Cadena Roa, Jorge. “La teoría del trabajo productivo e improductivo en Marx”. Universidad Nacional Autónoma de México.
- CEPAL. “Análisis de las políticas comerciales en América Latina y el Caribe”. 1999.
- _____. “El nuevo papel de los servicios en la economía latinoamericana y del Caribe”. 1989.
- Clairmonte, Frederick F. y Cavanag, John H. “Las transnacionales de servicios”. Revista COMEX de México, Vol. 36, No. 4. Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Durán Cárdenas, Alejandro. “El turismo en el mundo y Cuba: evolución, impacto y tendencias”. Tesis Doctoral. La Habana, 1999.
- “El Acuerdo General del Comercio de Servicios Comerciales”. (OMC).
- GATT. “El Comercio Internacional”. 1988, 89, 90.
- Getshuny, Jonastan I. y Miles, Ian D. “La nueva economía de servicios. La transformación del empleo en las sociedades industriales”. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Centro de Publicaciones. España, 1988.
- Informes del Consejo del Comercio de Servicios. (Turismo). (OMC).
- Luna Calderón, Manuel. “Comercio de servicios. Contribución al debate internacional”.
- Malagón Goyri, Miriam. “El comercio internacional de servicios: el caso cubano”.
- _____. “Algunas consideraciones acerca de los servicios en las economías nacionales”. 1990.
- Marx, Carlos. “Contribución a la crítica de la Economía Política”.
- OMC. Informes. 1998, 99.
- Rosemberg, David I. “Comentario a los tres tomos de El Capital”.
- UNCTAD. Informes. 1997, 98, 99.

Anexo 1. Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios

Sectores y Subsectores

1. Servicios Prestados a las Empresas

A. Servicios profesionales

- a. Servicios jurídicos
- b. Servicios de contabilidad, auditoria y teneduría de libros
- c. Servicios de asesoramiento tributario
- d. Servicios de arquitectura
- e. Servicios de ingeniería
- f. Servicios integrados de ingeniería
- g. Servicios de planificación urbana y de arquitectura paisajista
- h. Servicios médicos y dentales
- i. Servicios de veterinaria
- j. Servicios proporcionados por parteras, enfermeras, fisioterapeutas y personal paramédico
- k. Otros

B. Servicios de informática y servicios conexos

- a. Servicios de consultores en instalación de equipo de informática
- b. Servicios de aplicación de programas de informática
- c. Servicios de procesamiento de datos
- d. Servicios de bases de datos
- e. Otros

C. Servicios de Investigación y Desarrollo

- a. Servicios de investigación y desarrollo de las ciencias naturales
- b. Servicios de investigación y desarrollo de las ciencias sociales y las humanidades
- c. Servicios interdisciplinarios de investigación y desarrollo

D. Servicios inmobiliarios

- a. Servicios inmobiliarios relativos a bienes raíces propios o arrendados
- b. Servicios inmobiliarios a comisión o por contrato

E. Servicios de arrendamiento o alquiler sin operarios

- a. Servicios de arrendamiento o alquiler de buques sin tripulación
- b. Servicios de arrendamiento o alquiler de aeronaves sin tripulación
- c. Servicios de arrendamiento o alquiler de otros medios de transporte sin personal
- d. Servicios de arrendamiento o alquiler de otro tipo de maquinaria y equipo sin operarios
- e. Otros

F. Otros servicios prestados a las empresas

- a. Servicios de publicidad
- b. Servicios de investigación de mercados y encuestas de la opinión pública
- c. Servicios de consultores en administración
- d. Servicios relacionados con los de los consultores en administración
- e. Servicios de ensayos y análisis técnicos
- f. Servicios relacionados con la agricultura, la caza y la silvicultura

- g. Servicios relacionados con la pesca
- h. Servicios relacionados con la minería
- i. Servicios relacionados con las manufacturas
- j. Servicios relacionados con la distribución de energía
- k. Servicios de colocación y suministro de personal
- l. Servicios de investigación y seguridad
- m. Servicios conexos de consultores en ciencia y tecnología
- n. Servicios de mantenimiento y reparación de equipo (con exclusión de las embarcaciones, las aeronaves y demás equipos de transporte)
- o. Servicios de limpieza de edificios
- p. Servicios fotográficos
- q. Servicios de empaque
- r. Servicios editoriales y de imprenta
- s. Servicios prestados con ocasión de asambleas o convenciones
- t. Otros

2. Servicios de Comunicaciones

A. Servicios postales

B. Servicios de correos

C. Servicios de telecomunicaciones

- a. Servicios de teléfono
- b. Servicios de transmisión de datos con conmutación de paquetes
- c. Servicios de transmisión de datos con conmutación de circuitos
- d. Servicios de télex
- e. Servicios de telégrafo
- f. Servicios de facsímil
- g. Servicios de circuitos privados arrendados
- h. Correo electrónico
- i. Correo vocal
- j. Extracción de información en línea y de bases de datos
- k. Servicios de intercambio electrónico de datos (IED)
- l. Servicios de facsímil ampliados / de valor añadido, incluidos los de almacenamiento y retransmisión y los de almacenamiento y recuperación
- m. Conversión de códigos y protocolos
- n. Procesamiento de datos y/o información en línea (con inclusión del procesamiento de transacción)
- o. Otros

D. Servicios audiovisuales

- a. Servicios de producción y distribución de películas cinematográficas y cintas de vídeo
- b. Servicios de proyección de películas cinematográficas
- c. Servicios de radio y televisión
- d. Servicios de transmisión de sonido e imágenes
- e. Grabación sonora
- f. Otros

3. Servicios de Construcción y Servicios de Ingeniería Conexos

- A. Trabajos generales de construcción para la edificación**
- B. Trabajos generales de construcción para ingeniería civil**
- C. Armados de construcciones prefabricadas y trabajos de instalación**
- D. Trabajos de terminación de edificios**
- E. Otros**

4. Servicios de Distribución

- A. Servicios de comisionistas**
- B. Servicios comerciales al por mayor**
- C. Servicios comerciales al por menor**
- D. Servicios de franquicia**
- E. Otros**

5. Servicios de Enseñanzas

- A. Servicios de enseñanza primaria**
- B. Servicios de enseñanzas secundaria**
- C. Servicios de enseñanza superior**
- D. Servicios de enseñanza de adultos n.c.p.**
- E. Otros servicios de enseñanza**

6. Servicios relacionados con el Medio Ambiente

- A. Servicios de alcantarillado**
- B. Servicios de eliminación de desperdicios**
- C. Servicios de saneamiento y servicios similares**
- D. Otros**

7. Servicios Financieros

A. Todos los servicios de seguros y relacionados con los seguros

- a. Servicios de seguros de vida, contra accidentes y de salud
- b. Servicios de seguros distintos de los seguros de vida
- c. Servicios de reaseguro y retrocesión
- d. Servicios auxiliares de los seguros (incluidos los de corredores y agencias de seguros)

B. Servicios bancarios y otros servicios financieros (excluidos los seguros)

- a. Aceptación de depósitos y otros fondos reembolsables del público
- b. Préstamos de todo tipo, incluidos, entre otros; créditos personales, créditos hipotecarios, factoring y financiación de transacciones comerciales
- c. Servicios financieros de arrendamiento con opción de compra
- d. Todos los servicios de pago y transferencia monetaria
- e. Garantías y compromisos
- f. Intercambio comercial por cuenta propia o de clientes, ya sea en una bolsa, en un mercado extrabursátil, o de otro modo, de lo siguiente:
 - instrumentos del mercado monetario (cheques, letras, certificados de depósito, etc.)

- divisas
 - productos derivados, incluidos, aunque no exclusivamente, futuros y opciones
 - instrumentos de los mercados cambiario y monetario, por ejemplo; “swaps”, acuerdos de tipo de interés a plazo, etc.
 - valores transferibles
 - otros instrumentos y activos financieros negociables, metal inclusive
- g. Participación en emisiones de toda clase de valores, con inclusión de la suscripción y colocación como agentes (pública o privadamente) y la prestación de servicios relacionados con esas emisiones
 - h. Corretaje de cambios
 - i. Administración de activos, por ejemplo; administración de fondos en efectivo o de carteras de valores, gestión de inversiones colectivas en todas sus formas, administración de fondos de pensiones, servicios de depósito y servicios fiduciarios
 - j. Servicios de pago y compensación respecto de activos financieros, con inclusión de valores, productos derivados, y otros instrumentos negociables
 - k. Servicios de asesoramiento y otros servicios financieros auxiliares respecto de cualesquiera de las actividades enumeradas en el artículo 1B del documento MTN.TNC/W/50, con inclusión de informes y análisis de crédito, estudios y asesoramiento sobre inversiones y carteras de valores, y asesoramiento sobre adquisiciones y sobre reestructuración y estrategia de las empresas
 - l. Suministro y transferencia de información financiera, y procesamiento de datos financieros y soporte lógico con ellos relacionado, por proveedores de otros servicios financieros

C. Otros

8. Servicios Sociales y de Salud (distintos de los enumerados en 1.A.h-j)

A. Servicios de hospital

B. Otros servicios de salud humana (excepto los comprendidos en la partida 93191)

C. Servicios sociales

D. Otros

9. Servicios de Turismo y Servicios relacionados con los Viajes

A. Hoteles y Restaurantes (incluidos los servicios de suministro de comidas desde el exterior por contrato)

B. Servicios de agencias de viajes y organización de viajes en grupo

C. Servicios de guías de turismo

D. Otros

10. Servicios de Esparcimiento, Culturales y Deportivos (excepto los servicios audiovisuales)

A. Servicios de espectáculos (incluidos los de teatro, bandas y orquestas, circos)

B. Servicios de agencias de noticias

C. Servicios de bibliotecas, archivos, museos y otros servicios culturales

D. Servicios deportivos y otros servicios de esparcimiento**E. Otros****11. Servicios de Transporte****A. Servicios de transporte marítimo**

- a. Transporte de pasajeros
- b. Transporte de carga
- c. Alquiler de embarcaciones con tripulación
- d. Mantenimiento y reparación de embarcaciones
- e. Servicios de remolque y tracción
- f. Servicios de apoyo relacionados con el transporte marítimo

B. Transporte por vías navegables interiores

- a. Transporte de pasajeros
- b. Transporte de carga
- c. Alquiler de embarcaciones con tripulación
- d. Mantenimiento y reparación de embarcaciones
- e. Servicios de remolque y tracción
- f. Servicios de apoyo relacionados con el transporte por vías navegables interiores

C. Servicios de transporte aéreo

- a. Transporte de pasajeros
- b. Transporte de carga
- c. Alquiler de aeronaves con tripulación
- d. Mantenimiento y reparación de aeronaves
- e. Servicios de apoyo relacionados con el transporte aéreo

D. Transporte por el espacio**E. Servicios de transporte por ferrocarril**

- a. Transporte de pasajeros
- b. Transporte de carga
- c. Servicios de remolque y tracción
- e. Mantenimiento y reparación de equipo de transporte por ferrocarril

F. Servicios de transporte por carretera

- a. Transporte de pasajeros
- b. Transporte de carga
- c. Alquiler de vehículos comerciales con conductor
- d. Mantenimiento y reparación de equipo de transporte por carretera
- e. Servicios de apoyo relacionados con los servicios de transporte por carretera

G. Servicios de transporte por tuberías

- a. Transporte de combustible
- b. Transporte de otros productos

H. Servicios auxiliares en relación con todos los medios de transporte

- a. Servicios de carga y descarga
- b. Servicios de almacenamiento
- c. Servicios de agencias de transporte de carga
- d. Otros

I. Otros servicios de transporte

12. Otros Servicios N.C.P.

Anexo 2: Exportaciones mundiales de servicios comerciales
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Participación exportaciones servicios comerciales	
	1987	2000
Transporte	30	23
Viajes	30	32,4
Otros servicios y rentas del sector privado	40	44,6
TOTAL	100	100

Fuente: GATT y OMC. 1988, 2001.

Anexo 3: Exportaciones mundiales de servicios no factoriales

	1980	1990	Tasa media crecimiento anual (%)
Transporte marítimo	57.3	88.7	4.5
Servicio de pasajeros	17.9	48.1	10.4
Otros transportes	54.8	79.7	3.8
Viajes	9.8	233.9	9.8
Regalías y derechos	11.6	32.2	10.8
Otros servicios privados	111.6	274.6	9.4
TOTAL	343.0	757.2	8.2

Nota: En las estadísticas anteriores emitidas por el GATT y UNCTAD, Regalías y Derechos forma parte de Otros Servicios Privados.

Fuente: GATT. 1980. 1990.

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL ACUERDO SOBRE LOS ASPECTOS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL RELACIONADOS CON EL COMERCIO

Lic. Rosibel Hidalgo Gallo
Investigadora

Introducción

En nuestros días, los conocimientos y la creatividad tienen un papel fundamental en el comercio internacional. El valor de los bienes que se intercambian hoy en el mercado mundial se concentra, principalmente, en la innovación e investigación que estos contengan, más que en el tipo de materiales empleados para su elaboración.

El papel preponderante que tienen en la actualidad el conocimiento y la tecnología, hace que el tema de los derechos de propiedad intelectual sea tan polémico y con frecuencia debatido. Por esto resulta importante conocer el acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que regula estos derechos: el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

En este estudio se explican algunos elementos generales del Acuerdo sobre los ADPIC y algunos efectos que trae, para los países subdesarrollados, la aplicación de un Acuerdo que en última instancia, responde a los intereses de las potencias capitalistas desarrolladas. Además, se comentan los aspectos fundamentales relativos a este Acuerdo que fueron debatidos en la IV Conferencia Ministerial de la OMC, efectuada en Doha, Qatar, en el mes de noviembre de 2001.

Generalidades del Acuerdo

En la década de los 80, varios países capitalistas desarrollados, principalmente los Estados Unidos, ejercieron fuertes presiones para incluir la regulación de los derechos de propiedad intelectual en la Ronda Uruguay. En 1994, cuando se firmaron los diferentes acuerdos, quedó concluido el Acuerdo sobre los ADPIC, que entró en vigor el 1º de julio de 1995.

El acuerdo sobre los ADPIC, junto a otros 25 textos jurídicos, constituye el Anexo 1C del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC. Su administración es responsabilidad del Consejo de los ADPIC, integrado por representantes de todos los miembros de la OMC. Este consejo supervisa el funcionamiento del Acuerdo y examina

las notificaciones presentadas por los países miembros de la organización. Al igual que los demás acuerdos, está sujeto al Sistema de Solución de Diferencias de la OMC.

Por su contenido, a diferencia de otros acuerdos, este tiene un marcado carácter proteccionista. Por otra parte, es el acuerdo multilateral con mayor cobertura, hasta este momento, que regula la propiedad intelectual; aunque existen varios convenios sobre este tema que están incorporados por referencia al mencionado Acuerdo. Estos convenios son:

- *Convención de Roma sobre la protección de Artistas Intérpretes o Ejecutantes, de los productores de Fonogramas y Organismos de Radiodifusión (1961);*
- *Convenio de París para la protección de la Propiedad Industrial (Acta de Estocolmo, 1967);*
- *Convenio de Berna para la protección de las Obras Literarias y Artísticas (Acta de París, 1971);*
- *Tratado sobre la Propiedad Intelectual referido a los Circuitos Integrados (tratado IPC, 1989);*
- *Convenios de la Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV).*

De conformidad con el nuevo Acuerdo, los países miembros de la OMC se vieron obligados a modificar sus leyes nacionales sobre propiedad intelectual, para adecuarlas a las normas que habían quedado establecidas. Los países desarrollados comenzaron a ponerlo en práctica a partir del año 1996 y en el caso de los denominados “países menos adelantados”, el plazo se extendió hasta el año 2006.

Cobertura del Acuerdo

El Acuerdo sobre los ADPIC abarca varias formas de protección para las diversas creaciones:

❖ Derecho de autor y Derechos Conexos

Derecho concedido a los creadores por sus obras literarias y artísticas. Detentan el derecho exclusivo de emplear o autorizar a terceros el uso de la obra de conformidad con los términos convenidos. La protección se extiende a un plazo no menor de 50 años.

❖ Patentes

Derecho exclusivo otorgado a una invención. Para obtenerla, el invento debe ser nuevo, con nivel inventivo y que tenga aplicación industrial. La protección que proporciona para la invención del titular es por un período de 20 años, como mínimo.

❖ Marcas de fábrica

Constituyen el signo distintivo que indica que ciertos bienes y servicios han sido producidos o proporcionados por una persona o empresa determinada. En el acuerdo se refieren los derechos mínimos concedidos a sus titulares.

❖ Dibujos y modelos industriales

Constituyen el aspecto ornamental o estético de un artículo, no están relacionados con los rasgos técnicos. Se les otorga un período de protección mínimo de 10 años.

❖ Secretos comerciales

Está referidos a la información no divulgada con valor comercial.

❖ Esquemas de trazado (“topografías”) de Circuitos Integrados

Tienen una protección no inferior a los 10 años.

❖ Indicaciones geográficas

Nombres utilizados para determinados productos que tienen un origen geográfico concreto y sus cualidades o reputación están derivadas específicamente del lugar de procedencia (por ejemplo: Tequila, Champagne, Roquefort).

En relación con el otorgamiento de patentes, en el artículo 27.3 del Acuerdo se definen los productos que pueden excluirse de la patentabilidad. Estos son:

- *Los métodos de diagnóstico, terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de personas o animales;*
- *Las plantas y animales, excepto microorganismos y procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos. No obstante se otorgará protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes, a través de un sistema sui generis o mediante una combinación de ambos.*

No obstante, el Acuerdo, de manera general, obliga a todos los países miembros de la OMC a proteger las patentes de productos y procesos para prácticamente todo tipo de inventos, incluso los productos químico farmacéuticos y agrícolas; establece un período para la protección de 20 años a partir de la fecha de solicitud de la patente, período de tiempo muy discutido; y limita el otorgamiento de *Licencias Obligatorias*⁴⁹ por diversas vías: en cuanto al tiempo que será otorgada; que se utilicen con el propósito autorizado y

⁴⁹ Cuando los gobiernos autorizan a otros fabricantes a producir un artículo protegido por licencia sin necesitar la aprobación del titular de la patente.

que el propietario de la patente sea remunerado de manera "adecuada", según las circunstancias propias de cada caso y teniendo en cuenta el valor económico de la patente.

Objetivos y principios

El acuerdo sobre los ADPIC establece normas amplias de protección y vincula las cuestiones de los derechos de propiedad intelectual con el intercambio comercial. En el artículo 7 quedan definidos sus objetivos:

*"La protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones."*⁵⁰

Un elemento fundamental que estará presente en varios documentos que analizan de manera crítica este acuerdo es el referido a "la transferencia y difusión de la tecnología". Es además, tema esencial en los debates sobre la efectividad y aplicación del acuerdo en materia de acceso a las nuevas tecnologías por parte de los países subdesarrollados. Cuando los países parten de condiciones económicas diferentes, es evidente que no pueden obtener un beneficio realmente recíproco como resultado de la aplicación de este acuerdo.

Por otra parte, el artículo 8 define brevemente los principios en los que se basa el Acuerdo:

1. *"Los miembros, al formular o modificar sus leyes y reglamentos, podrán adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, o para promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo socioeconómico y tecnológico, siempre que esas medidas sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo."*

2. *"Podrá ser necesario aplicar medidas apropiadas, siempre que sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo, para prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología."*⁵¹

Los principios están presentados de forma resumida y su contenido es poco concreto. Se refiere a determinadas flexibilidades que tendrán los gobiernos para proteger la salud pública y la nutrición de la población; pero al exigir compatibilidad con el Acuerdo, queda limitado el margen de maniobra que tendrán los miembros para formular o modificar sus leyes o reglamentos.

⁵⁰ Ver: OMC, "Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio", 1994. p.5.

⁵¹ Ídem, p.8.

Al igual que en otros acuerdos de la OMC, en este se incluye el principio de *no discriminación*. Conforme a este, en el artículo 3 del Acuerdo se define el *Trato Nacional*. De manera general, expresa que cada miembro concederá a los nacionales de los demás países miembros un trato no menos favorable que el otorgado a sus propios nacionales, con respecto a la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Asimismo, el artículo 4 se refiere al *Trato de Nación Más Favorecida*. Aclara que toda ventaja, favor o privilegio que le conceda un miembro a los nacionales de otro país, será otorgado "inmediatamente y sin condiciones" a los nacionales del resto de los países miembros.

Este Acuerdo, aunque tiene una amplia cobertura en cuanto a esferas donde se protege la propiedad intelectual, presenta ciertas incongruencias y se torna en ocasiones ambiguo. De manera general, no es consecuente con la situación desventajosa que tienen los países subdesarrollados en el comercio internacional. De esta forma, con motivo de la IV Conferencia Ministerial de la OMC, fueron llevadas al debate algunas ideas sobre el Acuerdo en cuestión y se hicieron determinadas propuestas.

Debate sobre los ADPIC en la IV Conferencia Ministerial de la OMC

En los preparativos para la IV Conferencia Ministerial de la OMC que se efectuó en Doha (2001), se abordaron diversas cuestiones relativas al acuerdo sobre los ADPIC. Los puntos principales fueron:

1. - Negociaciones sobre las Indicaciones Geográficas

La protección de las Indicaciones Geográficas se define en dos artículos del acuerdo. El artículo 22 indica que deben protegerse para evitar que se induzca al error público (que el producto proviene de un lugar que no es el verdadero de origen) y para impedir la competencia desleal. El artículo 23 otorga protección adicional o de "nivel más elevado" a las Indicaciones Geográficas de vinos y bebidas espirituosas.

Sobre este tema, varios países pidieron que el "nivel más elevado" de protección se hiciera extensivo a otros productos, como alimentos, productos agropecuarios y objetos de artesanía. Se propuso además, la creación de un *Sistema Multilateral de Notificación y Registro para las Indicaciones Geográficas*, que consistiría en una base de datos con las Indicaciones Geográficas que protege cada miembro, en el que la participación sería voluntaria.

2. - Los ADPIC y la salud

Los gobiernos de los países subdesarrollados, aducen con frecuencia que los beneficios de la creatividad deberían ser compartidos y que la tecnología debería ser transferida de unos países a otros sin impedimentos. Sostienen que un alto nivel de protección de la propiedad

intelectual hace que se eleven los precios de los productos que incorporan tecnología de punta, como es el caso de los productos farmacéuticos.

Según Gerald J. Mossinghoff⁵², para los países subdesarrollados es importante contar con una fuerte protección de patentes en la industria farmacéutica nacional, debido a los efectos estimulantes que esto trae sobre la investigación y desarrollo de la industria farmacéutica local, la atracción de inversiones extranjeras, el fomento de la transferencia de tecnología, la creación de empleos de alta calificación y el incremento de las exportaciones.

Todos estos elementos hacen que el acceso a los medicamentos por parte de los países subdesarrollados sea cada vez más costoso. Uno de los aspectos más complejos que se presenta sobre estas cuestiones es el logro de un equilibrio entre la maximización del acceso y la promoción de la creatividad y la innovación. En la industria farmacéutica esto se hace aún más complejo, donde es evidente la necesidad de ofrecer incentivos para la investigación y desarrollo, a la vez que se debe proporcionar el mayor acceso posible a los medicamentos por parte de las regiones más pobre y vulnerable del mundo.

En la Conferencia Ministerial se estuvo negociando una declaración por separado que detallara la relación entre la protección de la Propiedad Intelectual y el acceso a los medicamentos, cuestión de vital importancia. Se propusieron determinadas flexibilidades para el Acuerdo sobre este tema: en relación con las *Licencias Obligatorias* (el Acuerdo lo permite, pero con determinadas condiciones) y en cuanto a las *Importaciones Paralelas*⁵³ (hay legislaciones que las permiten y otras no, pero el Acuerdo dispone que los gobiernos no pueden plantear diferencias en la OMC sobre esta cuestión).

Hay algunos países que plantearon la idea de que la declaración por separado sobre los ADPIC y la salud debería abarcar todos los objetivos de la salud pública. Otros pidieron que se concentrara en garantizar a las poblaciones más pobres el acceso a los medicamentos, especialmente para enfrentar enfermedades como el VIH/SIDA, el paludismo, la tuberculosis y otras epidemias. Los países subdesarrollados, además, plantearon las dificultades que tienen para aprovechar el otorgamiento de las *Licencias Obligatorias*, debido a la escasa capacidad de manufactura y tecnología requerida.

Por su parte, los Estados Unidos aducen que tales flexibilidades pueden debilitar en alguna medida los derechos y obligaciones del acuerdo sobre los ADPIC. Refieren el argumento tantas veces expuesto y fuertemente defendido por ellos de que la protección de los derechos de propiedad intelectual favorece la innovación y contribuyen a la creación de nuevos medicamentos. Esta posición responde fundamentalmente al hecho de que la propiedad intelectual es un elemento esencial de sus ventajas comparativas.

3. - Cuestiones en materia de aplicación

⁵² Profesor de leyes de propiedad intelectual en la escuela de Derecho de la universidad George Washington, Estados Unidos.

⁵³ Se producen cuando un producto que se vende más barato en un país, se importa a otro sin la aprobación del titular de la patente.

❖ Cumplimiento por parte de los países subdesarrollados:

Los países subdesarrollados debieron poner en práctica el Acuerdo desde el 1 de enero de 2000, mientras que para los “países menos adelantados” el plazo se extendería hasta 2006, con posibilidad de prórroga. Varios de estos países manifestaron dificultades para aplicar el Acuerdo y solicitaron una prórroga para la fecha de 2006.

❖ Transferencia de tecnología:

En la economía mundial, donde los conocimientos adquieren una relevante importancia, la capacidad de adquirir, adaptar y crear tecnologías es un factor esencial que determina la capacidad de un país para competir. Para los países subdesarrollados, la transferencia de tecnología desde el extranjero es la fuente más importante para adquirir nuevas tecnologías, especialmente para los llamados “países menos adelantados”.

En la conferencia de Doha, se propusieron medidas para hacer más eficaz la aplicación de las disposiciones relativas a la transferencia de tecnología en general, y la imposición de obligaciones más estrictas a los países desarrollados para que ofrezcan a sus empresas e instituciones, incentivos que fomenten y propicien realmente la transferencia de tecnología hacia los países subdesarrollados, de manera que puedan “establecer una base tecnológica sólida y viable”⁵⁴, según refiere el propio Acuerdo.

La necesidad de transferir tecnología, sobre todo hacia los países más pobres, se ha reconocido en varios foros internacionales. “El problema principal estriba en determinar cómo mejorar la eficacia de los acuerdos internacionales, es decir, cómo traducir las buenas intenciones en buenas prácticas”⁵⁵.

Los países subdesarrollados se han mostrado preocupados porque el acuerdo sobre los ADPIC y otros acuerdos de la OMC, contienen pocas medidas para facilitar y promover el acceso a la tecnología en el corto y mediano plazo. En el artículo 66.2, el acuerdo sobre los ADPIC se refiere brevemente al acceso a las tecnologías:

“ Los países desarrollados miembros ofrecerán a las empresas e instituciones de su territorio incentivos destinados a fomentar y propiciar la transferencia de tecnología a los países menos adelantados miembros, con el fin de que estos puedan establecer una base tecnológica sólida y viable.”

Si bien el ADPIC se refiere expresamente a la transferencia de tecnología, en él no se prevén suficientes mecanismos para ponerla en práctica. El acceso se ve limitado por un entorno excesivamente proteccionista en materia de derechos de propiedad intelectual y no hay un balance adecuado entre el incentivo para innovar y la necesidad de difundir los conocimientos.

⁵⁴ Ver: Acuerdo sobre los ADPIC (1994). Parte V, Art.66, pfo.2

⁵⁵ Ver: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD (2001): “Reunión de expertos en acuerdos internacionales para la transferencia de tecnología”, p.4

La disparidad tecnológica entre países desarrollados y subdesarrollados es considerable. Actualmente las corrientes de conocimientos tecnológicos avanzados están estrechamente vinculadas con la inversión extranjera directa y la concesión de licencia en las industrias tecnológicamente avanzadas. Estas actividades están concentradas en un reducido grupo de regiones y países⁵⁶. La participación de los productos que incorporan tecnología de punta en las exportaciones mundiales de manufacturas ha aumentado en los últimos años, sólo un pequeño grupo de países subdesarrollados (principalmente de Asia Oriental y América Latina) exporta productos de alta o mediana tecnología, sector que se presenta como el más dinámico en el comercio mundial.

Algunos resultados de la Conferencia Ministerial de Doha

La *Declaración Ministerial* de la IV Conferencia Ministerial de la OMC (Doha, 2001) consta de 52 párrafos. De ellos solamente tres (pfos. 17, 18 y 19) fueron dedicados al acuerdo sobre los ADPIC.

Se reconoció una vez más la importancia de que el Acuerdo “se interprete y aplique de forma tal que apoye la salud pública, promoviendo tanto el acceso a los medicamentos existentes como la investigación y desarrollo de nuevos medicamentos”⁵⁷. Sobre este tema se adoptó una declaración por separado.

La *Declaración relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública*, adoptada el 14 de noviembre de 2001, reconoce la gravedad de los problemas de salud pública que afectan a los países subdesarrollados y la importancia de la protección de los derechos de propiedad intelectual para el desarrollo de nuevos medicamentos, sin dejar a un lado los efectos que se han producido en los precios (tendencia a crecer) de los productos farmacéuticos.

Fueron aprobadas algunas flexibilidades en relación con lo recogido en el ADPIC, entre las que se incluyen:

- “Cada miembro tiene el derecho de conceder Licencias Obligatorias y la libertad de determinar las bases sobre las cuales se conceden tales licencias”;
- “Cada miembro tiene el derecho de determinar lo que constituye una emergencia nacional u otras circunstancias de extrema urgencia, quedando entendido que las crisis de salud pública, incluidas las relacionadas con el VIH-SIDA, la tuberculosis, el paludismo y otras epidemias, pueden representar una emergencia nacional u otras circunstancias de extrema urgencia”⁵⁸.

⁵⁶ Idem. (2000), parte I.

⁵⁷ Ver: OMC, Declaración Ministerial. (Doha, 2001) p.4.

⁵⁸ Ver: OMC, Declaración relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública (Doha, 2001), pfos.5.b y 5.c.

Se reconoció también que los miembros con capacidades insuficientes o inexistentes en la industria farmacéutica, podrían encontrar dificultades para hacer uso efectivo de las *Licencias Obligatorias*. Fue recomendada al Consejo de los ADPIC la búsqueda de solución para este problema, debiendo informar los resultados al Consejo General antes de finalizar el año 2002.

De igual forma, se reiteró el compromiso de los países desarrollados para ofrecer a sus empresas e instituciones incentivos que fomenten la transferencia de tecnología hacia los países menos adelantados. Convinieron en que este grupo de países no tendrán la obligación, con respecto a los productos farmacéuticos, de implementar o aplicar las secciones 5 (sobre patentes) y 7 (sobre información no divulgada) de la parte II del Acuerdo, ni de hacer respetar los derechos previstos en estas secciones hasta el 1 de enero de 2016.

Por otra parte, en la *Declaración Ministerial* se convino en negociar el establecimiento de un *Sistema Multilateral de Notificación y Registro para las Indicaciones Geográficas de vinos y bebidas espirituosas* para el V período de sesiones de la Conferencia Ministerial, que tendrá lugar en México, en septiembre de 2003.

Lo relativo a la extensión de la protección de “nivel más elevado” a otros productos, se abordará en el Consejo de los ADPIC, el cual deberá presentar un informe al respecto al Comité de Negociaciones Comerciales antes de finalizar el año 2002.

Consideraciones finales

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio aún no ha contribuido a la transferencia de tecnologías en favor de los países subdesarrollados. Por el contrario, ha permitido que se monopolicen cada vez más los adelantos de la ciencia y la técnica y obstaculiza el acceso de los países subdesarrollados a esos conocimientos.

En este sentido, el artículo 7 – referido a la necesidad de que la protección y observancia de los derechos de propiedad intelectual contribuyan a la promoción de la innovación tecnológica y la transferencia de tecnologías – debería hacerse más operacional, de manera que la transferencia de tecnologías sea efectiva, en condiciones equitativas y mutuamente ventajosas.

Por otra parte, las negociaciones acerca de la extensión de la protección adicional de las indicaciones geográficas a otros productos distintos de vinos y bebidas espirituosas, deberían considerar, sobre todo, aquellos productos de mayor importancia para los países subdesarrollados. Igualmente importante resulta incluir en la lista de excepciones de patentabilidad, los medicamentos clasificados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como *esenciales*.

El aspecto relativo al acceso de medicamentos por parte de los países más pobres, debe ser analizado de manera más objetiva y tratar de buscar soluciones que se pongan en práctica en poco tiempo. Es alarmante la forma en que se recrudecen cada día las enfermedades que enfrentan los países subdesarrollados. El paludismo, la tuberculosis y el VIH/SIDA, por sólo poner unos ejemplos, cobran cada año la vida de unos 6 millones de personas⁵⁹, la gran mayoría perteneciente al mundo subdesarrollado.

En relación con la protección de los derechos de propiedad intelectual, es sumamente complejo lograr un equilibrio entre los intereses de corto plazo de maximizar el acceso y los intereses de largo plazo de promover la creatividad y la innovación, lo cual se hace aún más complicado en el plano internacional. Esta cuestión suscita las reacciones más fuertes en la esfera de productos farmacéuticos, donde se manifiesta claramente la contradicción entre la necesidad de ofrecer incentivos para la investigación y el desarrollo de nuevos medicamentos y proporcionar, a la vez, el mayor acceso posible a los medicamentos por parte de los países subdesarrollados.

⁵⁹ Ver: Mike Moore: “Declaración en el debate especial del Consejo de los ADPIC de la OMC” (2001) p.1.

Bibliografía:

- Consejo de los ADPIC (2001). *Nota técnica sobre las patentes de medicamentos*. Ginebra, Suiza.
- Grupo Nacional de Atención a la OMC (2001). *Reformas del Sistema Multilateral del Comercio*. Ciudad de la Habana, Cuba.
- Moore, Mike (2001). “Declaración en el debate especial del Consejo de los ADPIC”. Ginebra, Suiza.
- Mossinghoff, Gerald (2000). “Progresos en la industria farmacéutica”.
- OMC (1994). *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio*.
- OMC (1998). *El Comercio hacia el Futuro*. 2da. Edición.
- OMC (2001). Comunicado de prensa: *Reunión del Consejo de los ADPIC sobre el acceso a los medicamentos*. Ginebra, Suiza.
- OMC (2001). *Declaración Ministerial*. Cuarta Conferencia Ministerial. Doha, Qatar.
- ----- (2001). *Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública*. Doha, Qatar.
- ----- (2001). *Intervención de la delegación de Cuba sobre la propiedad intelectual y el acceso a los medicamentos*. Consejo de los ADPIC. Ginebra, Suiza.
- OMC (2001). *Nota Informativa: Negociaciones, aplicación y labor del Consejo de los ADPIC*. Doha, Qatar.
- UNCTAD (2001). *Acuerdos internacionales para la transferencia de tecnología: Prácticas óptimas de acceso a la transferencia de tecnología y medidas para alentarla con miras a fomentar la capacidad de los países en desarrollo, en especial los países menos adelantados*.

LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) Y LA RELACIÓN COMERCIO - MEDIO AMBIENTE

Lic. Jacqueline Laguardia Martínez
Investigadora

Introducción

El tema de las relaciones entre el comercio y el medio ambiente se ha inscrito de manera permanente en la agenda global actual. El mismo aparece contenido en la mayoría de los programas de trabajo de las organizaciones internacionales; en los textos y disposiciones de acuerdos de diversa índole; y en las negociaciones de múltiples esquemas de integración - ya sean los anteriores de carácter multilateral, regional o subregional -.

Su relevancia además se justifica al incluirse como elemento crucial dentro del análisis de un sistema de relaciones más amplio, que comprende las sinergias entre crecimiento económico, medio ambiente y desarrollo sostenible. La actividad comercial, a partir de su contribución importante al desempeño económico de países y regiones, se vincula estrechamente con sus comportamientos económicos en los niveles de la macro, la meso y la microeconomía. Esto la hace objeto de especial atención por parte de los formuladores y hacedores de política alrededor de todo el mundo.

La OMC no ha estado ajena a este proceso, y a partir del reconocimiento de la creciente interacción existente entre el comercio y el medio ambiente, ha establecido toda una estrategia de trabajo a la vez que respeta y prioriza su objetivo fundamental de organizar la actividad comercial a través de sus normas y disposiciones.

Por esto se propone analizar cómo se ha tratado el problema medioambiental en la agenda de trabajo de la OMC, y cómo el mismo ha sido recogido en varios de sus artículos y acuerdos. En primer lugar se referirán los antecedentes de la relación comercio-medio ambiente dentro del sistema multilateral de comercio y a continuación se abordarán los parámetros por los que se rige actualmente la OMC al contemplar esta relación.

Se expondrán también a las conclusiones formuladas por el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) de la OMC tras sus primeros años de funcionamiento, así como las propuestas que sobre el tema presentaron algunos Miembros de la OMC con el objetivo de incluirlas en la agenda de trabajo de la próxima ronda de negociaciones.

Antecedentes

Cuando se constituyó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en 1947, se hizo con el objetivo de crear un marco regulatorio para el comercio internacional, que estaba totalmente desorganizado al finalizar la II Guerra Mundial. Por esta fecha los problemas ambientales no eran muy atendidos por la comunidad internacional, lo que explica la ausencia casi absoluta de normas sobre medio ambiente. No obstante, en algunos de los artículos del GATT se hace referencia a la relación entre el comercio y el medio ambiente, aunque la ambigüedad de su redacción provocó diferentes interpretaciones de los mismos y varios conflictos entre la aplicación de políticas comerciales y aquellas relativas al medio ambiente.

Durante la fase preparatoria de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo en 1972, se pidió a la Secretaría del GATT que presentara un estudio que contribuyera al desarrollo de la misma. Este, que llevó por título “La lucha contra la contaminación industrial y el comercio internacional” se centraba en las consecuencias de las políticas de protección ambiental sobre el comercio internacional, reflejando aquella primera preocupación de que las políticas ambientales pudieran convertirse en obstáculos al comercio y constituir así una nueva forma de proteccionismo.

En 1971, el Director General del GATT presentó este estudio a las Partes Contratantes, instándolas a examinar las posibles repercusiones de las políticas ambientales sobre el comercio internacional. En noviembre del mismo año, en la reunión del Consejo de Representantes del GATT, se acordó la creación del Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional. Este Grupo solo se reuniría a petición de las Partes Contratantes, y no fue hasta 1991 que se presentó la primera solicitud para ponerlo en marcha como consecuencia de la creciente importancia que iba ganando el problema del deterioro medioambiental. El hecho de que el Grupo se reuniera por primera vez en veinte años después de su creación evidencia la poca relevancia que las Partes Contratantes del GATT otorgaron a la cuestión ambiental en décadas pasadas. Fueron algunos de los Miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), que en aquellos momentos comprendía a Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suecia, los que pidieron al Director General del GATT que convocara a esta primera reunión del Grupo.

Durante la celebración de la Cumbre de la Tierra, efectuada en Río de Janeiro en 1992 - momento definitorio en el tratamiento del tema ambiental en el marco de las relaciones internacionales - se aprobó la Agenda 21, a través de la cual la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo hizo un llamado a los gobiernos nacionales y organizaciones internacionales con competencia en el área para elaborar una agenda de comercio y medio ambiente. En su Capítulo 2 se recomendó al entonces GATT el estudio de los aspectos relacionados con el comercio y el medio ambiente, enfatizando además en que una culminación exitosa de la Ronda Uruguay - donde se establezca un comercio más abierto, equitativo, seguro y no discriminatorio, que coadyuve a la existencia

de un sistema multilateral de comercio más predecible -, podría contribuir a satisfacer las necesidades de aquellos países del Sur en la búsqueda de un desarrollo sostenible.

Parámetros de debate en la OMC

Dentro del contexto de la OMC los debates sobre comercio y medio ambiente se han guiado por ciertos parámetros establecidos, entre los que se destacan:

1. La OMC solo es competente para ocuparse del comercio, no es un organismo de protección ambiental. Su competencia en materia de coordinación en este ámbito se limita a estudiar las políticas comerciales y aquellos aspectos de las políticas ambientales que puedan tener repercusiones significativas en el comercio.

Aunque en la Decisión Ministerial sobre Comercio y Medio Ambiente, -adoptada el 14 de abril de 1994-, se declara que la finalidad del CCMA es lograr que las políticas sobre comercio internacional y las ambientales se apoyen mutuamente, los Miembros de la OMC admiten que esta no es una organización de protección ambiental ni aspiran a que se convierta en ella, pues consideran que existen otros organismos internacionales mejor capacitados para encargarse de la protección y del mejoramiento del medio ambiente.

Los Miembros, aunque sí conciben al libre comercio como motor de un crecimiento económico basado en la protección de los recursos naturales, no actúan bajo el supuesto de que la OMC tenga la solución a los problemas ambientales. Reconocen que el papel de la OMC es continuar liberalizando el comercio, garantizando a su vez que las políticas ambientales no se conviertan en barreras comerciales ni que las normas comerciales perturben la adecuada protección ambiental en el interior de cada país.

2. Los Acuerdos del GATT/OMC¹ proporcionan ya un marco significativo para implementar las políticas nacionales de protección del medio ambiente, siempre que estas no sean discriminatorias.

Los Miembros de la OMC son libres de adoptar políticas nacionales de protección al medio ambiente a condición de que no discriminen entre los productos importados y productos similares producidos en el país -práctica que se denomina trato nacional-, ni entre productos similares importados provenientes de distintos socios comerciales, -que constituye la cláusula de la nación más favorecida-. Estos dos elementos conforman el principio de no discriminación, fundamento básico del sistema multilateral de comercio

Si durante la labor del CCMA se detectan problemas de coordinación entre las políticas de protección del medio ambiente y de promoción del desarrollo sostenible con aquellas relacionadas con la actividad comercial, las medidas que se adopten para resolverlos deben defender y salvaguardar los principios del sistema multilateral de comercio.

¹ Las siglas GATT/OMC se refieren a las disposiciones contenidas en el antiguo GATT que se mantienen en la actual OMC, ratificadas en el Acta de la Ronda Uruguay.

3. Las oportunidades seguras de acceso a los mercados son esenciales para ayudar a que los países en desarrollo avancen hacia un desarrollo sostenible.

La OMC reconoce la situación peculiar de los países en desarrollo y de la necesidad de ayudarlos en su proceso de crecimiento económico. Desde el punto de vista de estos países, donde la pobreza es la primera preocupación y el obstáculo mayor para una adecuada protección ambiental, la apertura de los mercados mundiales a sus exportaciones es importante. Los Miembros reconocen además que se necesita de transferencias financieras y tecnológicas que contribuya a una mejor asignación y a un uso más eficiente de los recursos, así como a acrecentar las oportunidades de exportación de bienes manufacturados por esos países².

4. La necesidad de incrementar la coordinación nacional y la cooperación multilateral para abordar adecuadamente los problemas ambientales relacionados con el comercio.

Una mejor coordinación entre los formuladores de las políticas nacionales puede contribuir a eliminar conflictos en el ámbito internacional entre aquellas relativas al comercio y al medio ambiente. Por otra parte, está muy difundido el criterio de que la mejor forma de tratar los problemas ambientales transfronterizos -tanto regionales como mundiales- es mediante la cooperación multilateral sustentada en los acuerdos internacionales que constituyen una salvaguarda contra los intentos unilaterales de resolver los problemas ambientales. En lugar del uso de medidas unilaterales, la OMC postula la aplicación de incentivos positivos, como pueden ser la persuasión y la compensación en el marco de los Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMUMA)³.

Aunque el CCMA reconoce que las medidas comerciales adoptadas para proteger el medio ambiente incluidas los AMUMA pueden desempeñar una función importante, subraya que estas no son la única clase de medidas que pueden ser implementadas, y que no son necesariamente las más eficaces. Destacan como otras posibilidades alternativas la ayuda a los países menos desarrollados para adquirir tecnologías ecológicamente racionales⁴, así como facilitarles asistencia financiera, proporcionarles capacitación, entre otras.

² Este parámetro del debate enunciado por la OMC no explica suficientemente, a juicio del autor, la asimetrías existentes entre el conjunto de países que integra dicha organización. No solo basta con el reconocimiento tácito de las desigualdades, también se hace necesario la contemplación de medidas suficientes y efectivas que conduzcan a la erradicación de las mismas de manera definitiva.

³ A partir de la existencia de problemas ambientales que trascienden las fronteras nacionales se ha hecho necesaria la coordinación entre los países para emprender un conjunto de acciones destinadas a su solución. Esto ha motivado la aparición de acuerdos internacionales sobre medio ambiente, algunos de los más importantes son la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre los Cambios Climáticos y el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

⁴ En el Capítulo 34 de la Agenda 21 estas se definen como aquellas que son menos contaminantes y utilizan todos los recursos en forma más sostenible, reciclan una mayor porción de sus desechos y productos, y tratan los desechos residuales en forma más aceptable que las tecnologías que sustituyen. Se conciben como sistemas totales que incluyen además conocimientos técnicos y procedimientos de organización y gestión.

Las disposiciones pertinentes del GATT/OMC

Una serie de artículos del GATT/OMC se relacionan directamente con las cuestiones ambientales en el contexto de los intercambios comerciales. Entre ellos figuran varios artículos del GATT y la mayoría de los acuerdos de la OMC. Estos son:

ARTÍCULOS	ACUERDOS
I y III, sobre la no discriminación	sobre la Agricultura
II, sobre los impuestos transfronterizos	sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
X, sobre la transparencia	sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
XVI y VI, sobre subsidios y compensaciones	sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
XI, sobre restricciones cuantitativas	sobre Comercio de Servicios
XX, sobre excepciones generales	sobre Derechos de la Propiedad Intelectual

A continuación, examinaremos brevemente los aspectos fundamentales de estas disposiciones del GATT/OMC que se vinculan a la temática ambiental, enfatizando en aquellas que más polémica han suscitado en las discusiones en el marco de trabajo del CCMA.

Artículos I y III del GATT, que tratan sobre el principio de no discriminación

El principio de no discriminación es el más importante de todos en los que se basan las normas del GATT/OMC. A pesar de que algunos ambientalistas lo critican severamente, gracias a él la OMC asegura que las políticas nacionales de protección del medio ambiente que adopten no discriminen arbitrariamente entre productos extranjeros y nacionales semejantes, o entre productos semejantes importados desde distintos países.

Este principio tiene dos componentes básicos: la cláusula de trato general de la nación más favorecida que figura en el Artículo I del Acuerdo General, y la cláusula de trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores que figura en el Artículo III. Analizándolos bajo el prisma de la relación entre el comercio y el medio ambiente, el Artículo I significa que - por lo general - no se le permite a un país importador aplicar normas ambientales diferentes a sus socios comerciales, con el objetivo de que todos compartan los beneficios derivados de los menores obstáculos en el comercio y evita también que cualquier nación dé ventajas comerciales a otra o que aplique medidas discriminatorias en contra de una tercera. El hecho de que se pueda o no tomar medidas diferenciales contra países individuales, con el fin de hacer cumplir un conjunto de normas, no es algo que esté determinado en este artículo sino que se trata en una de las cláusulas de exenciones que se incluyen en el Acuerdo General.

Por su parte, el Artículo III implica que las políticas ambientales aplicadas a los productos venidos del extranjero no han de ser más onerosas que aquellas aplicadas a los productos nacionales similares, lo que limita el uso de las medidas ambientales para proporcionar

ventajas adicionales a los productores nacionales. Este artículo no prohíbe la implementación de medidas comerciales con el propósito de hacer cumplir un objetivo ambiental nacional, siempre que las mismas respeten los requisitos básicos de no discriminación.

La OMC insiste que estas disposiciones del GATT no imponen restricción alguna a la capacidad de los países para hacer uso de políticas apropiadas para la protección de su medio ambiente contra cualquier daño asociado al consumo y la eliminación de bienes producidos nacionalmente o importados, así como del daño que emanase de las actividades internas de producción.

Sin embargo, en estos artículos se tropieza con el problema de la definición imprecisa del concepto *similar* que se repite en otros artículos y Acuerdos de la OMC, y que ya ha sido motivo de conflicto entre sus Miembros⁵.

Artículo II del GATT, que trata sobre la utilización de impuestos transfronterizos

En el párrafo 2, inciso a) del presente artículo, que se aplica a la utilización de impuestos transfronterizos como impuestos ambientales, se concluye que los mismos pueden ser aplicados a cualquier producto importado siempre que se aplique una carga equivalente a los productos nacionales similares. Otra condición que ha de tenerse en cuenta para ser consecuentes con las reglas del GATT es que los impuestos transfronterizos solo pueden ser aplicados sobre un producto importado o sobre una mercancía que haya servido para su fabricación, ya sea total o parcialmente, pues aunque esto aumente directamente los precios que han de pagar los consumidores se evitan distorsiones en la competitividad internacional.

Por ende, no se permite la imposición de impuestos directos que tendrían que ser pagados por los productores de los países exportadores, ya que estos impuestos se referirían a los procesos productivos y podrían imponer una desventaja competitiva a las importaciones al aumentar los costos de producción de bienes importados. Esto implica que solo serán objetos de gravamen los productos que contengan el agente contaminante y no aquellos que hayan originado contaminación durante el proceso de producción, posición de la OMC también muy criticada por los ambientalistas.

Artículo X del GATT, que trata sobre la transparencia

Este artículo obliga a los Miembros de la OMC a publicar las leyes y regulaciones relacionadas con restricciones o prohibiciones a las importaciones o exportaciones, con el

⁵ Ver caso del conflicto entre la gasolina reformulada y la convencional, donde Venezuela acusó a los Estados Unidos de prohibir la importación de su gasolina. El Grupo Especial para la Solución de Diferencias que se estableció para examinar la reclamación de Venezuela falló a su favor, pues encontró que la gasolina convencional venezolana era similar a la reformulada norteamericana, lo que implicaba una violación del principio de no discriminación por la parte norteamericana así como un mal uso del inciso g) del Artículo XX sobre las excepciones generales.

objetivo de dar mayor transparencia a las relaciones comerciales que se establecen entre los Miembros de la OMC.

Este tema de la transparencia no solo es contemplado en este artículo, sino que es también tratado en los Acuerdos de la OMC. En el seno de la OMC las notificaciones relacionadas con el medio ambiente pueden agruparse en dos categorías generales. La primera está formada por las notificaciones⁶ en las que se enumeran factores ambientales u otros relacionados con el medio ambiente como motivo y objeto principal de la notificación. La segunda comprende las notificaciones que no están relacionadas directamente con el medio ambiente, aunque formen parte subsidiaria de ellas temas ambientales o conexos las que podemos encontrar en los Entendimientos u otras disposiciones de la OMC.

Artículo XVI y VI del GATT, que trata sobre los subsidios y las compensaciones

La conveniencia de tratar estos dos artículos de manera conjunta reside en su estrecha vinculación desde el punto de vista económico, al establecerse entre ellos una relación de causa efecto la que - a juicio del autor - cobra mayor relevancia en el marco del análisis del medio ambiente en el ámbito del comercio.

La OMC podría limitar la posibilidad de financiar políticas ambientales nacionales mediante subsidios debido a la influencia de estos sobre la competitividad internacional. El artículo XVI limita el uso de los subsidios a las exportaciones de productos manufacturados, aunque los permite para los productos primarios. En estos últimos casos pueden implementarse compensaciones en los países importadores, bajo ciertas condiciones establecidas en el artículo VI.

Una cuestión que aún no se aclara del todo es el hecho de si la falta de una reglamentación ambiental exigente se puede considerar un subsidio implícito a la producción nacional, y si se pueden autorizar aranceles para compensar las diferencias internacionales en las normas o costos ambientales. Algunos plantean que si se pudiera identificar una ventaja comparativa de un producto importado como resultado de normas ambientales demasiado blandas en el país exportador y así determinarse la existencia de un subsidio desleal (*ecodumping*), este podría compensarse en virtud de una ley nacional en el país importador según el artículo VI del GATT.

Sin embargo, para lo anterior es necesario determinar el grado de pasividad gubernamental lo que supone muchas dificultades. Además, si se permitiera la imposición de impuestos transfronterizos para compensar políticas ambientales divergentes, se tendría que permitir también el uso de estos aranceles para eliminar otras diferencias internacionales respecto a normas relativas a la educación, el salario mínimo y muchas otras que influyen sobre las ventajas comparativas, lo que aumentaría la posibilidad de utilizar las normas nacionales como barreras disfrazadas del comercio internacional.

⁶ Las notificaciones son las acciones a través de las cuales los Miembros de la OMC dan cuenta a la Secretaría General y al resto de los Miembros de sus acciones en materia de política comercial, las que deben estar en consonancia con los compromisos contraídos por cada nación ante la OMC.

Artículo XI del GATT, que trata de las restricciones cuantitativas

Este prohíbe a los Miembros el imponer y mantener, con excepción de los derechos aduaneros, impuestos u otras cargas, prohibiciones y restricciones a la importación de un producto de otro país o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otro Miembro. Dichas restricciones incluyen contingentes, licencias de importación o de exportación y otras medidas como precios mínimos de las importaciones, ciertas medidas de control de las exportaciones, entre otras. El objetivo de la prohibición de las restricciones cuantitativas persigue que la protección a industrias domésticas se ejerza mediante tarifas y no a través de medidas cuantitativas que restrinjan las importaciones, por lo que algunos consideran que las restricciones cuantitativas para propósitos medioambientales están reñidas con la naturaleza de la OMC.

En este artículo se señala además la obligación de los Miembros de convertir todas las restricciones en aranceles. Las excepciones que el artículo permite no son de naturaleza ambiental, sin embargo, puede darse el caso de que un producto que no es producido internamente quede restringido por un programa de etiquetado ecológico, en dependencia del volumen del comercio en juego y de las diferencias de los programas de etiquetado ecológico para el producto nacional e importado.

Artículo XX del GATT, que trata de las excepciones generales

Es este sin duda, el artículo más polémico en el CCMA. El mismo permite a los países apartarse de las obligaciones generales para lograr diversos objetivos, bajo criterios relativamente estrictos. Entre esta serie de casos específicos en que los actuales Miembros de la OMC pueden quedar exentos de la observancia de las normas, figuran varios incisos que podrían vincularse a la protección ambiental. Estos son los incisos b), d), g) y h).

El artículo permite a los países hacer uso de las restricciones comerciales en circunstancias definidas siempre y cuando no se apliquen de manera arbitraria y/o discriminatoria. Este artículo es el instrumento que resuelve cuándo las determinaciones unilaterales pueden tener precedencia frente a los compromisos multilaterales, demarcándose así la frontera entre prioridades nacionales y compromisos internacionales.

Es interesante señalar que como las medidas adoptadas deben caer en el ámbito de la excepción, se presenta la dificultad de que el artículo XX no incluye el término *medio ambiente* como una excepción en sí misma. Luego este, para lograr su protección se ampara en referencias a la salud y la vida de las personas y los animales, la preservación de los vegetales y la conservación de los recursos naturales agotables. Por su parte, algunos críticos consideran que el término medio ambiente debería ser incorporado en el artículo, específicamente en el texto del inciso b) de manera que se pueda aplicar sin restricciones de carácter extraterritorial.

Desde el preámbulo del artículo se indica que lo que se ha de examinar es la manera en que se aplica la medida y no la medida impugnada o su contenido específico. Aquí también se establece que estas medidas incompatibles con el Acuerdo General no han de desembocar en discriminaciones arbitrarias e incompatibles y que no se constituyan en restricciones al comercio internacional al amparo de esta disposición.

El apartado b) tiene por finalidad permitir que los Miembros de la OMC adopten medidas incompatibles con el Acuerdo General si ello es necesario para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, lo cual puede entenderse como protección al medio ambiente.

El apartado d) del mismo artículo, pues su finalidad de permitir a los Miembros el adoptar medidas *necesarias* para lograr la observancia de las leyes y reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones de la OMC, donde podían incluirse las referidas a la protección y cuidado del medio ambiente.

El acápite g) contempla una serie de medidas *relativas a* la conservación de los recursos naturales no renovables, con la condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente a restricciones en la producción o en el consumo.

El inciso h) contempla el uso de medidas comerciales en cumplimiento de acuerdos intergubernamentales sobre productos básicos -bajo ciertos criterios- lo que excluye a aquellos acuerdos que versan sobre otras materias que no se relacionan específicamente con los productos básicos. Como solución se ha propuesto una ampliación que lo haga extensivo al resto de los AMUMA, o también considerar como exenciones a aquellas restricciones comerciales no relativas a los productos básicos y que se incluyen en otros acuerdos ambientales diseñados para restringir el comercio de desechos tóxicos o la emisión de clorofluorocarbonos (CFC).

El Acuerdo sobre la Agricultura⁷

En su preámbulo, el Acuerdo reitera el compromiso de los Miembros de reformar la agricultura de manera que el medio ambiente resulte protegido. Según el Acuerdo, las medidas nacionales de apoyo con repercusiones mínimas en el comercio, conocidas como políticas de compartimento verde, quedan excluidas de los compromisos de reducción que figuran en el Anexo 2 del Acuerdo.

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)

Durante la Ronda de Tokio de negociaciones comerciales, entre 1973 y 1979 se abordó el problema de la influencia de las medidas ambientales - en forma de reglamentos y normas - y se adoptó el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, conocido también como

⁷ Sobre el Acuerdo sobre Agricultura existe otro capítulo incluido en el presente volumen donde se trata este tema con mayor profundidad. Se recomienda su consulta previa para comprender mejor la relación del mismo con las cuestiones relacionadas con el comercio y el medio ambiente.

Código de Normas. Entre otras cosas este Acuerdo propugnaba la no discriminación en la elaboración, adopción y aplicación de los reglamentos técnicos y las normas así como su transparencia, y reconocía que cada país tiene el derecho de aplicar los niveles de protección que considere necesarios para proteger la salud humana y la vida de los animales y plantas.

Este Código de Normas fue modificado para ser incluido dentro del conjunto de Acuerdos Multilaterales sobre el comercio de mercancías de la OMC. La mayor dificultad radicaba en la inclusión o no de los procesos y métodos de producción en la definición de los reglamentos y normas, lo que finalmente no fue aceptado en su totalidad. Según los críticos del planteamiento tradicional del GATT, esto es inconsecuente pues permite restricciones a las importaciones justificadas por el consumo de un producto y no por la forma de producción, y tanto las externalidades del consumo como las de producción tienen repercusiones directas en las características finales del producto.

En el preámbulo se reconoce el derecho de los países a adoptar tales medidas en el caso de la protección de la vida o la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales, o la protección del medio ambiente en su conjunto. Además, para garantizar que sus normas de protección se cumplan, los Miembros están autorizados a tomar medidas denominadas procedimientos de evaluación de la conformidad. La no discriminación en la elaboración, adopción y aplicación de los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad es uno de los principios esenciales del Acuerdo. La transparencia de estas medidas, a través de su notificación a la Secretaría de la OMC y del establecimiento de servicios nacionales que puedan responder a las peticiones de información de otros Miembros es otro rasgo central del Acuerdo⁸.

El Acuerdo prioriza la utilización de normas ambientales internacionales para evitar el uso de los reglamentos técnicos y normas como barreras al comercio internacional. Por esto, los Miembros deben participar en la elaboración de normas internacionales referentes a los productos sensibles a esta disposición. Si ya existen normas internacionales deben ser estas las implementadas, salvo en el caso que se consideren ineficaces o inapropiadas por razones de seguridad nacional, la protección de la salud o la seguridad humana, de la vida o la salud animal, la conservación de los vegetales y del medio ambiente en general. Otro elemento importante es la necesidad de que los reglamentos y las normas se basen en consideraciones científicas.

En el texto también se recoge el principio de equivalencia, que significa que los Miembros deben considerar favorablemente la posibilidad de aceptar como equivalentes reglamentos técnicos de otros Miembros aún cuando difieran de los suyos, siempre que estos últimos cumplan adecuadamente los objetivos de los reglamentos propios.

⁸ La mayoría de las medidas ambientales vinculadas con el comercio notificadas en la OMC han sido a través del Acuerdo OTC. Desde su entrada en funcionamiento el 1ro de enero de 1995, alrededor de 2300 habían sido recibidas, y de ellas el 11% se relacionaban con el medio ambiente.

Es importante mencionar que este Acuerdo se aplica a los requisitos en materia de etiquetado, ejerciendo un control más fuerte sobre los sellos obligatorios, - denominados como reglamentos técnicos - que sobre los voluntarios, - designados como normas -.

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)

El Acuerdo MSF de la Ronda Uruguay aborda la aplicación de reglamentos sobre la seguridad alimentaria, la salud de los animales y la preservación de los vegetales. Reconoce a los Miembros el derecho de adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias, pero estipula que deben basarse en criterios científicos para su aplicación y así evitar arbitrariedades. Con relación al medio ambiente en su conjunto, autoriza la adopción de medidas bajo requisitos impuestos como son la evaluación de riesgos, la no discriminación, la transparencia, entre otras.

Este Acuerdo funciona de modo similar al Acuerdo OTC pero su ámbito de aplicación son únicamente las medidas sanitarias y fitosanitarias. Por otra parte, en este Acuerdo se permite la imposición de diferentes requerimientos sanitarios y fitosanitarios de acuerdo con el origen de los productos comestibles, de las plantas y de los animales, lo que se explica por las diferencias climáticas y por las enfermedades propias de cada país. Se permite la existencia de estándares nacionales mayores que los establecidos por el Acuerdo, bajo justificación científica si se demuestra que los adoptados internacionalmente no son suficientes para garantizar los niveles de protección a los humanos, los animales y las plantas. Asimismo, en el Acuerdo se autoriza el establecimiento de medidas de precaución en el caso de que los argumentos científicos no sean suficientes, en consonancia con el principio de precaución enunciado en la Declaración de Río.

Para evitar que se establezcan arbitrariedades en el uso de las medidas sanitarias y fitosanitarias, se ha establecido la armonización internacional de las normas alimenticias basándose explícitamente en las pautas establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius de la FAO/OMS de las Naciones Unidas y la Oficina Internacional de Epizootias, así como por la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de la FAO.

Este principio de armonización es muy criticado, pues hay sectores que abogan por una armonización “hacia arriba”, - que solo concibe la armonización de los reglamentos y normas ambientales según los parámetros más estrictos existentes -; mientras otros llaman la atención sobre la capacidad asimilativa y regenerativa del medio ambiente y las metas sociales que difieren tanto regional como internacionalmente. Este último criterio permite a distintos países alcanzar niveles similares de protección empleando diferentes normativas ambientales, debiendo estas últimas modificarse de acuerdo a cada realidad nacional específica.

El Acuerdo MSF responde a estas preocupaciones, determinando que las medidas sanitarias y fitosanitarias pueden adaptarse a las características de la zona de origen y destino del producto. Incluso, la determinación de estas zonas no necesariamente ha de circunscribirse a las fronteras políticas de una nación, sino que puede basarse en factores tales como la

situación geográfica, los ecosistemas, la vigilancia epidemiológica y la eficacia de los controles sanitarios o fitosanitarios, siempre y cuando estas medidas no creen obstáculos innecesarios para el comercio internacional.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

Este Acuerdo fue establecido durante la Ronda Uruguay para reglamentar el uso de las subvenciones. Al tratar sobre las subvenciones no recurribles - que son las que autoriza el Acuerdo - se hace mención directa al medio ambiente al incluirse aquellas cuya finalidad es promover la adaptación de instalaciones existentes a nuevas exigencias ambientales impuestas mediante leyes y/o reglamentos que supongan mayores obligaciones o una mayor carga financiera para las empresas. Tales subsidios, sin embargo, deben reunir ciertas condiciones para su otorgamiento: que estas instalaciones hayan estado en explotación al menos dos años antes de la imposición de los nuevos requisitos ambientales, que la subvención se limite al 20% de los costos de adaptación y no cubra los costos de sustitución y funcionamiento de la inversión, que sea proporcional a la reducción de las molestias provocadas por la contaminación prevista y no cubra ningún ahorro de los costos de fabricación y que esté al alcance de todas las empresas que deseen adoptar el nuevo equipo o el nuevo proceso de producción.

Algunos señalan que esto evidencia cierta incongruencia en las normas de la OMC relativas a los subsidios, pues es posible que un país que emprenda un programa de protección ambiental estricto no pueda proporcionar a sus empresas asistencia financiera dirigida a la disminución de la contaminación, ya que las regulaciones de la OMC limitan el uso de las subvenciones si estas clasifican como específicas⁹ y prohibidas¹⁰, o como específicas y recurribles¹¹, y de los subsidios a la exportación que ya se analizó, así como tampoco podría imponer un impuesto o arancel a aquellos países que solo hayan establecido regulaciones mínimas a la protección ambiental.

Sin embargo en el Acuerdo sobre Agricultura se establece - en su Parte VII, artículo 13 -, la legitimidad de algunas subvenciones, siempre que estas medidas de ayuda interna cumplan las disposiciones del Anexo 2 de dicho Acuerdo.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)¹²

El AGCS contiene en su artículo XIV una cláusula de excepciones semejante al Artículo XX del GATT. Al abordar las preocupaciones ambientales, el apartado b) de este artículo autoriza a los Miembros a adoptar medidas no compatibles con el Acuerdo si estas son necesarias para la protección de la vida y la salud de las personas y los animales o para la preservación de los vegetales, de manera idéntica a como se especifica en el inciso b) del

⁹ Ver Parte I, artículo 2 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

¹⁰ Ver Parte II, artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

¹¹ Ver Parte III, artículo 5 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

¹² Sobre el AGCS existe otro capítulo incluido en el presente volumen donde se trata este tema con mayor profundidad. Se recomienda su consulta previa para comprender mejor la relación del mismo con las cuestiones relacionadas con el comercio y el medio ambiente.

artículo XX del GATT. También aquí se apunta que esto no debe desembocar en discriminaciones arbitrarias o injustificadas, o constituir alguna restricción encubierta al comercio internacional.

Además, la Lista de Clasificación de los Sectores de los Servicios anexada al AGCS contempla un sector dedicado a los servicios ambientales, donde se incluyen cuatro categorías¹³.

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)

El Acuerdo ADPIC aprobado en la Ronda Uruguay abarca las principales áreas de la propiedad intelectual: derecho de autor y derechos conexos, marcas de fábrica o de comercio, indicaciones geográficas, dibujos y modelos industriales, patentes, esquemas de trazado de circuitos integrados, información no divulgada y el control de las prácticas anticompetitivas en las licencias contractuales.

Su finalidad es reforzar la protección de los derechos de propiedad intelectual y hace referencia explícita al medio ambiente en la sección 5 de patentes, donde se establece que los Miembros podrán excluir de la patentabilidad las invenciones cuya explotación comercial en su territorio deba impedirse necesariamente para proteger la salud o la vida de las personas o de los animales o para preservar los vegetales, o para evitar daños al medio ambiente. Según el Acuerdo, los Miembros podrán también excluir a los vegetales y los animales de la patentabilidad. Asimismo los Miembros - con miras a preservar la biodiversidad - deben asegurar la protección de las diferentes variedades vegetales mediante un sistema *sui generis* de patentes u otros medios eficaces contemplados en el Acuerdo.

El Acuerdo ADPIC tiene dos tipos de relaciones con las tecnologías ecológicamente racionales: la promoción o generación de tecnología y el acceso a la misma. A partir del establecimiento de un régimen de derechos de propiedad intelectual (DPI) se protegen los resultados de la invención y se incentiva la financiación de las actividades de investigación y desarrollo (I & D) que promuevan la creación de tecnologías ecológicamente racionales.

Según el criterio de la OMC la transferencia de tecnología puede realizarse de diferentes formas, y si bien los DPI pueden afectar la misma generalmente no constituyen el freno más importante, pues las dificultades en el acceso a recursos financieros y la capacidad técnica necesaria representan mayores obstáculos en este sentido. La OMC también destaca que los factores que determinan la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales no difieren de los que determinan la transferencia de tecnología en general, como son la estabilidad económica y política del país receptor, su base tecnológica, su infraestructura, la información sobre la tecnología, el acceso a los recursos financieros, la calificación de su mano de obra y el régimen en materia de los DPI.

¹³ Véase el Anexo #1 del capítulo sobre el comercio internacional de servicios del presente volumen.

En el marco de las actividades del CCMA este Acuerdo se ha analizado en relación con el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Las Partes del Convenio han examinado la función que puede desempeñar la protección - directa o indirecta - de los DPI en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. Se han manifestado opiniones divergentes en cuanto a si esta protección favorece la conservación y el uso de la biodiversidad, por ejemplo, al inducir el desarrollo de nuevos productos y tecnologías inocuos para el medio ambiente, o si por el contrario representa una amenaza para la diversidad biológica al promover el monocultivo de variedades de propiedad privada.

En especial, el tema de la patentabilidad de materiales genéticos y formas de vida ha sido objeto de muchas discusiones. En este caso, la patentabilidad está vinculada directamente con la biotecnología y sus posibles efectos sobre la biodiversidad. Otro tema muy debatido es el que se refiere al reconocimiento de DPI a las comunidades indígenas, de manera que se respeten y mantengan sus conocimientos, innovaciones y prácticas.

Lo anterior se fundamenta en el reconocimiento de que las comunidades indígenas y locales han desarrollado especies vegetales y animales que forman parte de los recursos genéticos mundiales, contribuyendo también al conocimiento de los recursos biológicos. Sus conocimientos ofrecen a los científicos información vital para el desarrollo de productos en la esfera de la agricultura, la medicina y la industria y desempeñan una función importante en la conservación de materiales genéticos, por lo que en el Convenio se reconoce que estas comunidades han de participar de los beneficios derivados de la utilización de sus conocimientos, así como se les debe de ofrecer incentivos para proteger y conservar estos recursos biológicos.

El Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA)

La OMC - al igual que el antiguo GATT - no tiene ningún acuerdo específico sobre medio ambiente. Al celebrarse las negociaciones de la Ronda Uruguay no fue el medio ambiente un tema de discusión sustantivo, pues al inicio de los 80's este tema no era tan importante en la agenda internacional.

Sin embargo, las consideraciones ambientales no estuvieron totalmente ausentes de las preocupaciones de los negociadores, y ya se analizó como en varios Acuerdos de la OMC se incluyen disposiciones ambientales e incluso en el preámbulo del establecimiento de dicha organización se menciona - por primera vez en el contexto del sistema multilateral de comercio - una referencia al desarrollo sostenible y a la necesidad de proteger y preservar el medio ambiente. Esto demuestra el deseo de sus Miembros de plantear sus relaciones en la esfera de la actividad comercial de forma tal que se permita la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo del desarrollo sostenible.

Se subraya también la necesidad de asegurar que los esfuerzos de la comunidad internacional por elevar los niveles de vida, promover el pleno empleo conjuntamente con un mayor volumen de ingresos reales y un incremento de la producción y el comercio de

bienes y servicios; sean compatibles con los esfuerzos encaminados a proteger y preservar el medio ambiente.

La inscripción permanente del problema ambiental como una de las preocupaciones básicas de la comunidad de países, conjuntamente con el reconocimiento de su estrecha relación con los temas económicos, provocó que en la Decisión de Marrakech del 15 de abril de 1994 los Ministros de Comercio de los países participantes acordaran empezar un programa de trabajo sobre el comercio y el medio ambiente. Así se estableció un Comité de Comercio y Medio Ambiente, encargado de funciones analíticas y normativas: identificar las relaciones entre las medidas comerciales y ambientales con objeto de promover el desarrollo sostenible, y hacer recomendaciones cuando sea necesario introducir cambios en las disposiciones del sistema multilateral de comercio.

El CCMA vino a reemplazar al Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional y a un Comité Preparatorio que se había creado directamente tras la adopción de la Decisión Ministerial para facilitar su establecimiento. El mandato del CCMA se centra en:

- 1) Establecer una relación positiva entre las medidas comerciales y las ambientales con el propósito de aumentar su interacción.
- 2) Recomendar modificaciones al sistema multilateral de comercio en función de los requisitos de conservación del medio ambiente, modificaciones que han de ser compatibles con las normas del GATT/OMC.
- 3) Vigilar la transparencia de las medidas comerciales que se utilicen con fines ambientales y evitar su uso como medidas proteccionistas.
- 4) Ocuparse de la relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio aplicadas con fines ambientales y evitar su uso como medidas proteccionistas.
- 5) Buscar mecanismos de solución para las diferencias que puedan surgir entre el sistema multilateral de comercio y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.
- 6) Ocuparse de las medidas ambientales relacionadas con el acceso a los mercados y con la exportación de bienes cuya venta está prohibida en el país de origen.

El programa de trabajo del CCMA, contenido también en la Decisión de Marrakech, comprende un número de cuestiones mayor que el que correspondía previamente al Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional. Los 10 puntos que conforman el programa de trabajo del CCMA, son los siguientes:

1. La relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las medidas comerciales adoptadas con fines ambientales, con inclusión de las adoptadas en la aplicación de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.
2. La relación entre las políticas ambientales relacionadas con el comercio y las medidas ambientales que tengan efectos comerciales significativos, y las disposiciones del sistema multilateral de comercio.

3. La relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y la carga de impuestos aplicados con fines ambientales; y las prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos, con la inclusión de normas y reglamentos técnicos y prescripciones en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado.
4. Las disposiciones del sistema multilateral de comercio con respecto a la transparencia de las medidas comerciales utilizadas con fines ambientales y de las medidas y prescripciones ambientales que tienen efectos comerciales significativos.
5. La relación entre los mecanismos de solución de diferencias del sistema multilateral del comercio y los previstos en los acuerdos sobre el medio ambiente.
6. El efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados, especialmente en lo relativo a los países en desarrollo, y particularmente en el caso de los países menos adelantados; y los beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio.
7. La cuestión de la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen.
8. Disposiciones pertinentes del Acuerdo de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio y el medio ambiente.
9. El programa de trabajo previsto en la Decisión sobre el Comercio de Servicios y el medio ambiente.
10. Disposiciones apropiadas que han de adoptarse en lo que respecta a las relaciones con las organizaciones no gubernamentales a las que se hace referencia en el artículo V de la OMC y la transparencia de la documentación.

El CCMA está formado por todos los Miembros de la OMC, y en sus sesiones de trabajo también participan algunas organizaciones intergubernamentales con carácter de observadoras¹⁴. El mismo informa al Consejo General de la OMC. Desde el 1ro de enero de 1995, fecha en la que comenzó a funcionar, el Comité se ha reunido en varias oportunidades para examinar los distintos contenidos de su mandato.

Debates en el Comité de Comercio y Medio Ambiente

Desde su primera reunión el 16 de febrero de 1996, el CCMA ha examinado los 10 puntos contenidos en su programa de trabajo, a partir de varias propuestas formuladas por sus Miembros las que han sido muy discutidas en el transcurso de estos primeros años de labor. Hasta mayo de 1996, los Miembros completaron dos rondas completas donde se analizaron individualmente cada uno de estos puntos, cuyos resultados fueron recogidos en el informe

¹⁴ Entre estas se encuentran: ONU, UNCTAD, FMI, Banco Mundial, FAO, OECD.

que presentó el CCMA a la Conferencia Ministerial en Singapur. Tras esta Conferencia a partir de 1997, el Comité ha adoptado un planteamiento temático con respecto a su labor de ampliar y profundizar los debates y permitir que todos los puntos del programa de trabajo se aborden de manera periódica. El examen de los mismos se ha agrupado en dos esferas principales: cuestiones relacionadas con el acceso a los mercados y cuestiones relacionadas con los vínculos entre los programas multilaterales sobre el medio ambiente y el comercio¹⁵.

Este nuevo enfoque posibilita los análisis sobre los puntos ya mencionados desde un punto de vista más orgánico y sistémico. El primer grupo se refiere al tema del acceso a los mercados, y recoge los puntos 2, 3, 4 y 6. Por su parte, el segundo grupo estudia lo relativo a los vínculos que se establecen entre el comercio y el medio ambiente, y contempla los puntos 1, 5, 7 y 8. Los puntos 9 y 10 se siguen trabajando por separado.

Desde su primer informe de 1996, el Comité ha reconocido que el comercio y el medio ambiente son dos esferas importantes de la formulación de políticas que han de apoyarse recíprocamente para promover el desarrollo sostenible. En este informe se señala que el sistema multilateral de comercio tiene capacidad para integrar las consideraciones ambientales y potenciar su contribución a la promoción del desarrollo sostenible sin menoscabar su carácter abierto, equitativo y no discriminatorio.

Con el fin de que se cobre mayor conciencia de los vínculos entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible y para mejorar el diálogo entre las autoridades normativas de los ministerios responsables de las esferas de comercio y medio ambiente en los gobiernos Miembros de la OMC, la Secretaría de la OMC ha organizado una serie de seminarios regionales sobre comercio y desarrollo para funcionarios públicos procedentes de países en desarrollo, países menos adelantados¹⁶ y países de economías en transición¹⁷.

A continuación se reseñan los elementos más interesantes que se han discutido y aún se discuten en los 10 puntos que conforman el programa de trabajo del CCMA.

- **Punto 1:** Establecer una relación positiva entre las medidas comerciales y las ambientales con el propósito de aumentar su interacción.

¹⁵ Como se encomendaba en la Decisión Ministerial, el Comité presentó un informe sobre la situación de todos los puntos de su programa de trabajo en la Conferencia Ministerial de Singapur, celebrada en 1996, y en la Conferencia Ministerial de Ginebra, celebrada en 1998. El Comité adoptó su informe sobre la labor realizada en 1999 con miras a presentarlo en la Conferencia Ministerial de Seattle. En los últimos años se han celebrado, con representantes de la sociedad civil, varios simposios de la OMC sobre la relación entre comercio y medio ambiente. El más reciente fue el Simposio de Alto Nivel sobre Comercio y Medio Ambiente, que tuvo lugar en marzo de 1999 con la participación de más de 130 organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales. Asistieron además representantes de nivel superior de ministerios de comercio, medio ambiente y desarrollo, como también de otros organismos públicos de Miembros de la OMC que se ocupan de cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible.

¹⁶ La relación de este grupo de países se recoge en el capítulo relativo a la agricultura del presente volumen.

¹⁷ Se refiere a los antiguos países socialistas, incluyendo las nuevas repúblicas surgidas a partir del desmembramiento de la ex URSS.

El CCMA se ha enfrentado a la cuestión de cómo enfocar las disposiciones comerciales contenidas en varios AMUMA, pues la naturaleza de algunas viola principios del GATT/OMC. Entre estas están las medidas que permiten el comercio de ciertos productos entre las Partes firmantes de los AMUMA, pero que prohíben el comercio con las no Partes de estos convenios y que no cumplen con el principio del trato a la nación más favorecida.

Además se encuentran las que autorizan la discriminación entre productos semejantes producidos en el país y otros importados, contraviniendo así la cláusula de trato nacional; o aquellas otras que establecen restricciones cuantitativas a la exportación y/o a la importación¹⁸.

Por otra parte, aunque se reconozca la posibilidad de que existan medidas incompatibles con los principios del GATT/OMC en virtud del amparo que ofrece el artículo XX, esto no significa que todas las medidas incumplidoras de las disposiciones que rigen el sistema multilateral de comercio sean reconocidas de facto gracias a este artículo XX que trata las excepciones generales.

Diversas soluciones han sido sugeridas para estas interrogantes en el transcurso de los debates del CCMA. Entre estas encontramos los enfoques *status quo ante*¹⁹; *ex ante* o enfoque ambiental²⁰; y *ex post*²¹. Otras alternativas sugeridas han sido una combinación del *ex ante* y el *ex post*, que consiste en la adición de un párrafo k) al artículo XX del GATT que reconozca que las medidas tomadas en el cumplimiento de los AMUMA necesitan de un tratamiento diferenciado; así como la modificación del párrafo b) del artículo XX del GATT que incluiría el término *medio ambiente*.

Entre las últimas sugerencias que se han propuesto están la aplicación del concepto de *inversión de la carga de prueba*, como mecanismo de adaptación que reconozca las medidas comerciales impuestas específicamente por los AMUMA como necesarias y justificadas en conformidad con las normas de la OMC; la adopción de un *código de buena conducta*, que regule el uso de las medidas comerciales previstas por los AMUMA previendo así posibles conflictos entre estos y la OMC; y la creación de un mecanismo consultivo voluntario guiado por *principios óptimos* que permita identificar la medida comercial más efectiva para combatir el problema ambiental tratado en el AMUMA.

¹⁸ Debe apuntarse que aunque algunos AMUMA contienen disposiciones relativas al comercio, las restricciones comerciales no son el único ni por fuerza son tampoco el instrumento más eficaz de política al que se pueda recurrir en el marco de un AMUMA.

¹⁹ Considera que las disposiciones del GATT/OMC son suficientes para apoyar los objetivos de la protección y conservación del medio ambiente y que por tanto no necesitan ser modificadas.

²⁰ Propone establecer reglas y procedimientos para prevenir una disputa que pudiera surgir. Para el mismo coexisten varias ideas en torno a su implementación.

²¹ Sugiere que si las medidas comerciales contenidas en los AMUMA interfieren con las disposiciones del GATT/OMC debía contemplarse la posibilidad de caracterizarlas como exenciones de la OMC, a partir de un análisis caso por caso.

En las conclusiones alcanzadas por el CCMA²² respecto a este punto, se ha ratificado que la competencia de la OMC se limita a aspectos relacionados con el comercio y con aquellos aspectos comerciales que puedan relacionarse con políticas ambientales, así como la no conveniencia de aplicar políticas comerciales restrictivas en el marco de programas ambientales que pudieran menoscabar la competitividad de sus Miembros.

También el CCMA ha declarado que apoya las soluciones multilaterales a los problemas de contaminación mundiales y transfronterizos, e insta a sus Miembros a evitar las medidas unilaterales al respecto, afirmando que si bien las restricciones comerciales no son el único instrumento que puede usarse en el marco de un AMUMA, ni es necesariamente el más eficaz, en ciertos casos pueden desempeñar un papel importante. El CCMA conviene en que las normas de la OMC proporcionan ya una perspectiva amplia y valiosa para que las medidas comerciales se apliquen en el marco de los AMUMA de una manera compatible con las normas de la OMC, por lo que no hay ninguna necesidad de modificar las disposiciones de la OMC.

El CCMA insta además a que en las negociaciones de futuros AMUMA se cuide del tratamiento dado - en materia comercial - a los países no firmantes del mismo y destacó la importancia de la coordinación de las políticas ambientales y domésticas en el ámbito nacional para evitar fricciones entre los compromisos asumidos ante la OMC y los distintos AMUMA, subrayando también la importancia de la relación que debe existir entre la Secretaría de la OMC y la de los AMUMA.

Por otra parte, una Base de Datos ha sido elaborada por la Secretaría en respuesta a la demanda de las delegaciones para proveerlas de la información reciente sobre el desarrollo en las negociaciones, la implementación y administración de las medidas comerciales contenidas en los AMUMA.

- **Punto 2:** La relación entre las políticas ambientales relacionadas con el comercio y las medidas ambientales que tengan efectos comerciales significativos, y las disposiciones del sistema multilateral de comercio.

Entre las cuestiones examinadas están las referidas a los derechos de propiedad, los permisos de emisión negociables, instrumentos fiscales, impuestos a la emisión, subvenciones ambientales, entre otros.

²² Como ha ocurrido en los últimos años, en junio de 1999, el Comité celebró una reunión de información con las secretarías de los AMUMA relacionados con su labor, que tenía el objetivo de hacer un repaso de las novedades que en lo referente al comercio se hubieran registrado en el marco de los acuerdos. Participaron en la reunión de junio, con exposiciones y documentos, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre los Cambios Climáticos, el Foro Intergubernamental sobre los Bosques y la Organización Internacional de las Maderas Tropicales. Esta reunión esclareció la manera en que las medidas relacionadas con el comercio funcionan en el marco de los AMUMA y contribuyó a profundizar la comprensión de la relación entre estos acuerdos y el sistema multilateral de comercio.

Mucho se ha hablado de los efectos distorsionadores de los subsidios sobre los precios, y las consecuencias que esto podría tener sobre el acceso a los mercados de ciertas producciones, así como de la capacidad de los subsidios de contribuir a la protección del medio ambiente en dependencia del tipo de externalidad que generen. En los ámbitos de la agricultura y la energía predomina la opinión de que los subsidios distorsionan el comercio y provocan la degradación ambiental.

Por otra parte, se ha analizado la pertinencia de revisar los acuerdos en materia de comercio desde el punto de vista ambiental, a partir de las presiones crecientes de varias organizaciones no gubernamentales. Sobre estos temas el CCMA no ha llegado a conclusiones definitivas, destacando la necesidad de realizar análisis de políticas más completos sobre esta materia.

- **Punto 3:** La relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y la carga de impuestos aplicados con fines ambientales; y las prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos, con la inclusión de normas y reglamentos técnicos y prescripciones en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado.

Las discusiones en este punto se han centrado fundamentalmente en las cuestiones del otorgamiento de sellos ecológicos, las prescripciones para la manipulación de los productos y los impuestos ambientales.

Las etiquetas y sellos ambientales han sido uno de los aspectos más controvertidos en la labor del CCMA, quien ha reconocido que sus programas de otorgamiento bien diseñados pueden ser instrumentos eficaces de política ambiental pues influyen en el desarrollo de la conciencia ambiental de los consumidores.

El uso de sellos ecológicos, establecidos por los gobiernos, la industria y las organizaciones no gubernamentales está creciendo, aunque los mismos difieren en su diseño. Algunos se basan en un solo criterio como puede ser la capacidad de reciclaje, mientras otros se basan en el ciclo de vida del producto. Los criterios utilizados para conceder las mismas se determinan mediante consultas con las partes interesadas en el ámbito nacional. Una queja común es que estos criterios se centran en preocupaciones locales y no atienden a los puntos de vista de los proveedores extranjeros ni a la situación ambiental específica de sus países.

Esto es considerado por varios Miembros incompatible con las normativas de la OMC, pues en ocasiones se discrimina entre productos a partir de sus procesos de producción. La tenencia o no de cierto sello influye en la conducta de los consumidores y por ende en la preservación o no de determinada cuota de mercado, por lo que prácticamente se obliga a los productores a alterar sus procesos y métodos de producción. Esto se agrava porque un gran número de sellos ecológicos es conferido por organismos no gubernamentales y se aplican de manera voluntaria, lo que limita la capacidad de los gobiernos para influir en su diseño.

El CCMA apoya la opinión de que los sellos ecológicos no tienen por qué basarse en los mismos criterios, pues las preocupaciones ambientales varían entre los países. En el marco de la OMC se planteó cómo comparar los distintos criterios manejados para establecer una posible comparabilidad y paridad entre los programas de ecoetiquetado. Se ha sugerido focalizar estos análisis en varias cuestiones entre otras: incluir en el diseño de los programas las cualidades ambientales positivas de los productos importados, aumentar la transparencia de los programas de ecoetiquetado, establecer la participación de los socios comerciales en la selección de los criterios que se recogen en los programas.

El CCMA señala como punto de partida para examinar algunos de estos efectos comerciales el garantizar la debida transparencia en la preparación, adopción y aplicación de los programas de etiquetado ecológico, concluyendo que hacen falta más debates sobre cómo debían tratarse, en el marco del Acuerdo OTC, los criterios basados en procesos y métodos de producción no relacionados con las cualidades finales de los productos.

Las prescripciones sobre la manipulación también se tratan en este acápite. Actualmente estas se utilizan menos que los sellos ecológicos, pero su uso tiende a aumentar aceleradamente. Las mismas tratan sobre la recuperación, reutilización, reciclado y/o eliminación de materiales de embalaje una vez que han cumplido su función. Estas normas pueden aumentar los costos para los exportadores y actuar como obstáculos potenciales al comercio debido a las diferencias entre las naciones en materia de dotación de recursos naturales, de apremios ambientales y de recursos financieros e infraestructura para hacer frente a estas demandas.

En las discusiones en el CCMA se han manifestado preocupaciones con relación a cómo se otorgan los criterios de selección que rigen los planes de tratamiento de desechos a los grupos industriales nacionales; cómo se autoriza a los proveedores extranjeros a participar en el diseño y elaboración de estos planes; a si se acepta o no el tipo de embalaje promovido por los proveedores extranjeros; entre otras.

Con relación a la utilización por parte de los países Miembros de las cargas e impuestos utilizados con fines ambientales para alcanzar objetivos de política nacional relativos al medio ambiente y para internalizar los costos ambientales, se discuten los posibles efectos en la competitividad de estos impuestos y cargas que repercuten en los procesos y métodos de producción y que se aplican a los productores nacionales, así como el uso de impuestos en frontera relacionados con cuestiones medioambientales

El CCMA señala la importancia de proseguir investigando la conveniencia de reexaminar las normas del GATT/OMC para acomodar los impuestos y las cargas relacionadas con el medio ambiente.

- **Punto 4:** Las disposiciones del sistema multilateral de comercio con respecto a la transparencia de las medidas comerciales utilizadas con fines ambientales y de las medidas y prescripciones ambientales que tienen efectos comerciales significativos.

La OMC abarca amplios mecanismos para asegurar la transparencia de las medidas comerciales y de aquellas relacionadas con el comercio que son objeto de disciplinas sustantivas de diversos Acuerdos de esta organización. El grado de transparencia requerido va desde la simple publicación de las leyes nacionales hasta la exigencia de notificar a los Miembros cuándo entra en vigor la legislación, dándosele incluso la posibilidad a los interlocutores comerciales de conocer esta antes de que sea sancionada, de modo que puedan hacer aportes u observaciones en la fase de redacción de los textos legales para conseguir que estos tengan en cuenta sus intereses comerciales.

En el ámbito de los vínculos entre el comercio y el medio ambiente estas regulaciones sobre la transparencia pueden representar un punto de partida valioso para garantizar que las políticas comerciales y ambientales se elaboren y apliquen de modo que se apoyen mutuamente.

El CCMA en este punto ha discutido si las medidas ambientales, tanto nacionales como internacionales, son adecuadamente publicadas y si los mecanismos previstos por la OMC relativos a la transparencia del comercio necesitan ser fortalecidos o si son suficientes para tratar las medidas ambientales relacionadas con el comercio, considerándose además la utilidad de crear algún dispositivo adicional.

Hasta el momento se han identificado áreas en donde podría requerirse de disposiciones adicionales y de un refuerzo de las disciplinas en busca de una mayor transparencia. Entre estas encontramos: los requerimientos de ecoetiquetado, empaque; la utilización de instrumentos económicos como subsidios e impuestos medioambientales; las disposiciones nacionales que establecen el cumplimiento de los AMUMA y/o de otras normas internacionales; y las medidas tomadas bajo el amparo del artículo XX del GATT.

Como propuestas para subsanar estos espacios vacíos no contemplados por las disposiciones del GATT/OMC estaban: incluir una notificación *ex post* similar a la requerida por el artículo X del GATT; una notificación *ex ante* que diera la oportunidad de comentar o participar de alguna otra manera en la adopción de nuevas medidas, como se establece en el Acuerdo OTC; y el establecimiento de entidades gubernamentales responsables de informar y responder las inquietudes de los Miembros u otros interesados sobre estas medidas.

Finalmente, el CCMA acordó compilar todas las ratificaciones sobre medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente en una base de datos accesible a todos los Miembros de la OMC.

- **Punto 5:** La relación entre los mecanismos de solución de diferencias del sistema multilateral del comercio y los previstos en los acuerdos sobre el medio ambiente.

En la discusión de este punto se han manifestado algunas preocupaciones sobre varios aspectos del procedimiento establecido en la OMC para la solución de disputas. Los Miembros del Panel encargado de dar solución a los conflictos que puedan surgir en relación con el medio ambiente y aquellos que han de oír las apelaciones no necesariamente

han de ser expertos sobre el medio ambiente, lo que hace dudar de la posibilidad de que los Paneles cuenten con opiniones científicas con relación a la materia que se discute.

Otras reservas se refieren al el papel que los expertos desempeñan en la solución de los conflictos, así como al establecimiento de jerarquías entre las distintas evaluaciones que puedan existir en el interior de la comunidad científica en el caso de que participara algún especialista del tema en la solución de la diferencia.

También está lo relativo a la confidencialidad de los procedimientos seguidos para la solución de diferencias. A pesar de que las nuevas reglas adoptadas en las negociaciones de la Ronda Uruguay establecen la posibilidad de que las Partes involucradas en la disputa revelen sus propios documentos y exijan lo mismo a las otras Partes restantes, no existen garantías de que esto se cumpla, por lo que se sigue excluyendo a otros Miembros interesados de participar en el proceso de solución. Este aspecto ha sido criticado también por los grupos ambientalistas, quienes desean involucrarse más en estos procesos de solución de disputas.

Durante el período transcurrido entre el establecimiento de CCMA y la Reunión Ministerial en Singapur, se propusieron varias transformaciones en el procedimiento a seguir en el marco de la OMC para la solución de disputas. Entre las posibilidades que se manejaron están una propuesta que daba mayor participación a grupos de expertos científicos en los procedimientos de la OMC; suscribir un acuerdo de cooperación entre los grupos de expertos y la OMC -la que parece poco factible por su complejidad-; o recurrir al mecanismo de solución de diferencias del AMUMA correspondiente y en caso de no llegar a un arreglo, hacer uso del mencionado Órgano de la OMC.

El CCMA reconoce que existe un amplio consenso en que las medidas comerciales adoptadas entre Partes en un AMUMA, aunque incompatibles con las normas de la OMC, pueden considerarse *lex specialis* en el derecho público internacional y no deberían provocar problema jurídico alguno, pues bajo este principio, si todas las Partes de un tratado establecen otro tratado más específico, las disposiciones del segundo deben prevalecer sobre las del primero. En el caso de diferencias entre las Partes y no Partes de los AMUMA, se cree que la OMC proporciona el único foro posible para resolverlas.

El CCMA está de acuerdo en que una mejor coordinación de políticas entre los funcionarios responsables en el ámbito nacional de las esferas de comercio y medio ambiente puede contribuir a impedir que surjan situaciones en que la aplicación de medidas comerciales de conformidad con los AMUMA pudiera convertirse en objeto de diferencias.

Por otra parte, la mayoría de los Miembros coincide en que es poco probable que en la OMC se presenten problemas resultantes de las medidas comerciales convenidas y aplicadas entre las partes en un AMUMA. Si a pesar de todo llega a plantearse una diferencia, los Miembros de la OMC confían en que las disposiciones de esta institución en materia de solución de diferencias permitirán encarar cualquier problema que surja, aún en los casos en que se requiera la intervención de expertos ambientales.

- **Punto 6:** El efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados, especialmente en lo relativo a los países en desarrollo, y particularmente en el caso de los países menos adelantados; y los beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio.

Este punto reviste especial interés para las relaciones entre los países desarrollados y aquellos de menor desarrollo. Entre los temas más discutidos se encuentran los referidos a los subsidios que se aplican en el sector agrícola, maderas tropicales, textiles, pesquerías, metales no ferrosos, y su impacto sobre el medio ambiente.

El CCMA ha señalado que la supresión de las restricciones y distorsiones del comercio, en particular los aranceles elevados, la progresividad arancelaria, las restricciones a la exportación, las subvenciones y los obstáculos no arancelarios, pueden beneficiar tanto al sistema multilateral de comercio como al medio ambiente²³.

Muchos creen que un mayor acceso a los mercados resultará en mayores ganancias por concepto de exportaciones, lo que es de gran importancia especialmente para los países de menor desarrollo que aumentarían así sus posibilidades de satisfacer las necesidades básicas de sus pueblos en el contexto de un desarrollo sostenible y dispondrían de más recursos destinados a la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

A este mayor acceso se oponen barreras comerciales, algunas de las cuales atentan contra la preservación del medio ambiente como es el escalonamiento tarifario, que incentiva la exportación de materias primas básicas por sobre aquellas procesadas. En el caso específico de los países en desarrollo esto agudiza su imposibilidad de acometer un proceso de diversificación productiva y a ejercer menores presiones sobre los recursos naturales y ambientales; aunque no se deben subestimar los impactos negativos que podría acarrear la modificación del sistema de tarifas si en la expansión de la actividad industrial en estos países se utilizan tecnologías o se promueven producciones altamente contaminantes.

Las discusiones sobre el acceso a los mercados también han servido como foro para tratar otros problemas relacionados con el desarrollo sostenible. Los países en desarrollo consideran que los desarrollados mantienen un ritmo de consumo insostenible subsidiado en gran parte gracias a los servicios ambientales que ellos les proporcionan de manera gratuita, solicitando a cambio transferencia de tecnologías ecológicamente racionales y de asistencia financiera en condiciones favorables.

Se han hecho varias propuestas sobre este punto en las reuniones del CCMA, muchas de ellas abogando por un tratamiento más diferenciado para los países en desarrollo que se les provea de mayor asistencia técnica para permitir a sus industrias el adecuarse a los crecientes requerimientos ambientales de sus mercados de exportación, y que se les permita

²³ En 1999 se examinaron, entre otros asuntos, los sectores de la agricultura y pesca, recursos energéticos, silvicultura, metales no ferrosos, textiles y vestido, productos de cuero y servicios ambientales. En las deliberaciones se pusieron de relieve aquellas esferas en que la supresión de las restricciones y distorsiones del comercio pueden resultar provechosas para el medio ambiente, el comercio y el desarrollo, al brindar oportunidades de las que se beneficiarán por igual los tres sectores.

discriminar a favor de otros países en desarrollo por sobre aquellos desarrollados si los primeros han tomado las mismas precauciones ambientales, entre otras.

El CCMA reconoce la importancia que para los países de menor desarrollo tiene un mayor acceso a los mercados en el logro de sus objetivos de desarrollo sostenible y ha destacado la importancia de que los análisis futuros en este punto se basen también en la evidencia proporcionada por los diferentes países de acuerdo a sus propias condiciones socioeconómicas y de recursos naturales, así como de que se preste mayor atención al estudio de los beneficios que podrían derivarse para los países en desarrollo del aumento del acceso a los mercados, atendándose con particular atención los requerimientos de las pequeñas y medianas empresas.

- **Punto 7:** La cuestión de la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen.

Este punto afecta al trato que ha de darse a los productos cuya venta y utilización están sometidas a restricciones en el mercado del país de origen por representar un peligro para la salud y la vida de los organismos vivos, pero que pese a ello son exportados a otros países. Estas mercancías no solo comprenden sustancias peligrosas, sino también materiales desechables que pueden utilizarse para reciclaje, bienes de consumo, productos farmacéuticos, cosméticos y químicos utilizados en la agricultura como los pesticidas.

El GATT examinó la cuestión de la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen en fecha tan lejana como 1982. Una serie de países en desarrollo expresaron su inquietud por el hecho de que se les estaba exportando mercancías, cuya venta en los países de origen había sido prohibida o fuertemente restringida por razones de salud y de protección del medio ambiente. En el caso de estos países este tema genera gran preocupación por la falta de expertos y de técnicas que les permitan evaluar el daño que corren al permitir la entrada en sus territorios de estos productos, y, porque una vez dentro, carecen de los recursos necesarios para manipularlos apropiadamente.

En la Reunión Ministerial de las Partes Contratantes del GATT celebrada en 1982, se acordó que el GATT examinaría la cuestión y que todas las Partes empezarían a notificar todas las mercancías producidas y exportadas por ellas, cuya venta en sus mercados nacionales estuviera prohibida por razones de salud. Si bien el sistema de notificación empezó a funcionar, las Partes tendían a notificar las mercancías cuya venta estaba prohibida en el país de origen y cuya exportación también había sido prohibida, pero no las que continuaban exportando.

En 1989 se creó en el GATT un Grupo de Trabajo sobre la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen. Este perseguía que los países importadores estuvieran plenamente informados acerca de los productos que recibían y que tuvieran derecho a rechazarlos si consideraba que los productos en cuestión causaban problemas para el medio ambiente o la salud pública.

El sistema de notificación no tuvo éxito y no se recibieron más notificaciones después de 1990. En 1991 expiró el mandato de este Grupo de Trabajo. Fue entonces en 1994, en la

Decisión Ministerial sobre comercio y medio ambiente, que se acordó incorporar el tema en el ámbito del mandato del CCMA.

La OMC no tiene la intención de duplicar la labor ya realizada en otros foros en la esfera de las mercancías cuya venta esté prohibida en el país de origen. Varias delegaciones han manifestado que las normas internacionales relativas a las exportaciones de este tipo de mercancía deben establecerse fundamentalmente en los AMUMA, y que la función de la OMC debe reducirse a complementar esas normas en caso necesario. En el contexto del CCMA, los Miembros de la OMC han acordado brindar su apoyo a los esfuerzos de las organizaciones ambientales intergubernamentales especializadas que están contribuyendo a resolver los problemas de esa índole.

Se han hecho varias propuestas para compensar a los países Miembros que sufran daños ambientales como consecuencia de las exportaciones ilegales. Entre estas figura una que establece la adopción de normas en el marco de la OMC que podrían ser elaboradas en colaboración con otros organismos internacionales con experiencia en el asunto como la FAO y la UNCTAD. Las normas deberán centrarse en aquellos productos que no pueden ser vendidos en sus mercados domésticos porque no obtuvieron la aprobación para la venta o porque la misma ya había expirado; y en aquellas fábricas u otros bienes de capital a los que se les prohibió la participación en los procesos de producción porque su utilización entrañaba riesgos para la salud y/o la seguridad públicas.

Se ha apuntado también la necesidad del establecimiento de un sistema de notificación que provea transparencia a las medidas del párrafo anterior, donde se expliquen las razones de la prohibición de la venta en los mercados nacionales y sus posibles afectaciones para las generaciones presentes y futuras.

Cabe señalar que algunas delegaciones han solicitado el restablecimiento del sistema de notificación que existió entre 1982 y 1990. Todavía no se ha tomado en el CCMA una decisión final al respecto. Es válido destacar que como las notificaciones sobre OTC y MSF contienen información sobre las normas técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias aplicadas en el plano nacional, estas pueden ser fuente de información sobre las mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen²⁴.

El CCMA reconoce la importancia de controlar la importación de mercancías prohibidas en el país de origen, así como de la función que pueden desempeñar la asistencia técnica y la transferencia de tecnología para abordar los problemas ambientales en su fuente, que permita a los países reforzar su capacidad técnica para supervisar y controlar la importación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen.

Hasta el momento, el CCMA ha recomendado a sus Miembros sumarse a aquellas organizaciones con los conocimientos y medios necesarios para proveer asistencia técnica en esta esfera, así como instó a los países más desarrollados a otorgar transferencia de

²⁴ Las normas técnicas equivalen a una prohibición de venta o de la utilización en el país de los productos notificados que no se ajusten a las normas que fijan las reglamentaciones.

tecnología, específicamente a los países menos desarrollados para evitar la exportación de estos productos.

- **Punto 8:** Disposiciones pertinentes del Acuerdo de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio y el medio ambiente.

En este tema el CCMA ha centrado sus deliberaciones en los derechos de propiedad intelectual, en la transferencia tecnológica, el acceso a la tecnología no dañina para el medio ambiente y en la relación que existe las disposiciones del GATT/OMC y los convenios AMUMA.

Referente a la transferencia de tecnología, algunos países en desarrollo consideran que las patentes u otras formas de protección de la propiedad intelectual obstaculizan el acceso a las nuevas tecnologías que se necesitan, ya sea en razón de los cambios acordados en algunos AMUMA o para satisfacer ciertos requisitos ecológicos. Estos últimos no solo se refieren a aquellos de alcance más general, sino también tanto a aquellos propios de algunos mercados de exportación, siendo del interés de estos países el agilizar la transferencia de tecnología y tener un acceso más flexible a las innovaciones.

Estas naciones consideran además que bajo el régimen establecido los proveedores privados son los que tienen la potestad de dictar las condiciones por las que comercializarán las innovaciones. Esto conllevaría al establecimiento de un monopolio de los derechos gracias al cual los beneficiados están en una posición cómoda para hacer virtualmente imposible la obtención de estas tecnologías por parte de los países de menor desarrollo, a partir de la fijación de precios bien elevados.

Algunas de las propuestas para remediar lo anterior plantean la reducción del período de concesión de las patentes a las tecnologías o productos cónsonos con el medio ambiente, y de esto no ser posible hacer que estas patentes puedan ser revocadas libremente. En el caso de las tecnologías que no pueden ser copiadas fácilmente, se sugiere añadir una nueva disposición en el Acuerdo ADPIC que establezca que los dueños de estas tecnologías o productos deben venderlos en condiciones favorables y equitativas a cualquier Miembro interesado. También recoge la necesidad de proveer a los países en desarrollo de mecanismos financieros para poder pagar esta transferencia de tecnología a partir de una coordinación entre las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales.

A pesar de la existencia de opiniones desfavorables sobre este Acuerdo que consideran que el mismo ayuda a explotar la biodiversidad, al privatizar la diversidad biológica que se expresa en forma de vida y conocimientos, el CCMA plantea que hasta el momento ninguna modificación ha de ser realizada y reconoce que el rol esencial del Acuerdo ADPIC es facilitar el acceso y la transferencia de tecnología y productos cónsonos con el medio ambiente.

En los últimos años ha aumentado la preocupación por la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. Gracias a los rápidos avances en la biotecnología, se da mayor importancia a la posibilidad de acceder fácilmente a los recursos genéticos. Los países en desarrollo, muchos de los cuales son proveedores de estos recursos genéticos y de

diversidad biológica, han insistido en que se adopte una fórmula de reciprocidad que permita una fácil transferencia de tecnología hacia ellos a cambio del acceso a sus recursos genéticos y de la práctica de políticas orientadas a la conservación y al uso sostenible de la biodiversidad.

También se ha debatido mucho lo referido a la patentabilidad de variedades de plantas. Algunos consideran que esto podría ser contraproducente, pues en busca de una mayor productividad y conjuntamente con la utilización elevada de insumos agrícolas - cuyo uso excesivo es dañino para el entorno - las variedades tradicionales de los cultivos resultarían desplazadas, provocando la pérdida de la diversidad genética y amenazándose potencialmente la seguridad de la alimentación del planeta a partir de posibles desastres en las cosechas; sin hablar de las consideraciones de carácter moral que entraña el patentar a un ser vivo o a parte de él.

En lo referente a las variedades de las plantas que pueden ser patentadas, algunos analistas han planteado la necesidad del establecimiento de un sistema aún más *sui generis* que permita a los indígenas y a las comunidades locales controlar y proteger las variedades desarrolladas por ellos, así como obtener los beneficios derivados del uso de sus conocimientos milenarios.

Otra propuesta es la relativa a establecer mecanismos que obliguen a los solicitantes de patentes a revelar el origen del material biológico utilizado en su invención y que obtengan el consentimiento fundamentado previo del país de origen. De este modo, los mecanismos institucionales nacionales podrían garantizar que los titulares de las patentes compartan los beneficios de la utilización comercial con las comunidades indígenas. Además se han formulado varias sugerencias para ampliar la protección a los conocimientos, las innovaciones y las prácticas como establecer una documentación de los conocimientos tradicionales así como un sistema de registro de innovaciones y patentes.

Otros dos asuntos que se han planteado son: los obstáculos que impone el ADPIC al minar la capacidad de los gobiernos para protegerse contra el uso de tecnologías peligrosas para el medio ambiente; y cómo podría actuar la transferencia de tecnología de manera efectiva para la asistencia de países en desarrollo.

Ante un elemento tan delicado como la relación entre los ADPIC y el medio ambiente, el CCMA ha recomendado que se emprendan otros trabajos sobre estas cuestiones como son la transferencia de tecnología ambientalmente benigna, la protección de los derechos y conocimientos tradicionales, el control de los efectos ecológicamente nocivos de ciertas tecnologías como la biotecnología, la compatibilidad con las normas de la OMC de ciertas disposiciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la determinación de cuál debe prevalecer en caso de conflicto entre el ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

- **Punto 9:** El programa de trabajo previsto en la Decisión sobre el Comercio de Servicios y el medio ambiente.

Algunos consideran que los servicios solo afectan al medio ambiente a partir de los productos de los que trata, y por lo tanto este tema ya se encuentra cubierto por las otras provisiones del GATT/OMC. Otros no están tan convencidos de lo anterior, y señalan como ejemplo los servicios de transportación que guardan una estrecha relación con el medio ambiente, lo cual es fácilmente verificable al conocer de las adversas consecuencias derivadas del derramamiento de petróleo en las aguas de mares y océanos o de la emisión de sustancias que dañan la capa de ozono y que son expulsadas por los aviones. Otros servicios que pueden interactuar de forma directa con el medio ambiente son el turismo, la construcción, la arquitectura, la ingeniería y la planeación urbanística.

Por esto se ha propuesto añadir las consideraciones ambientales al AGCS a partir de cómo estas se hayan contempladas en el GATT. El CCMA examinó la liberalización del comercio de servicios desde el punto de vista de su impacto ambiental, a la luz del Artículo XX del GATT y del Artículo XIV del AGCS que se refieren a las excepciones generales, para determinar si se debía modificar el inciso b) del Artículo XIV del AGCS para tener en cuenta las medidas necesarias para proteger el medio ambiente.

Se le pidió al CCMA que hiciera un examen y presentara un informe sobre la relación entre el comercio de servicios y el medio ambiente, incluyendo la cuestión del desarrollo sostenible, así como la pertinencia de los acuerdos intergubernamentales sobre medio ambiente y su relación con el acuerdo.

Durante las negociaciones del AGCS varias delegaciones propusieron que se hicieran excepciones que permitieran restricciones en el comercio de servicios para abordar problemas relativos al medio ambiente, el desarrollo sostenible, la integridad de las infraestructuras o sistemas de transporte o la conservación de los recursos naturales. Durante la Ronda Uruguay no se alcanzó ningún acuerdo para hacer frente a estas inquietudes, por lo que se acordó dar seguimiento a estas cuestiones en el seno del CCMA.

El debate en el CCMA sobre este asunto no ha conducido hasta la fecha a identificar ninguna medida que los Miembros consideren que pueda ser necesaria aplicar con fines ambientales al comercio de servicios que no esté ya contemplada adecuadamente en las disposiciones del AGCS, en particular en el inciso b) del Artículo XIV. El CCMA debe proceder a posteriores reflexiones sobre esta cuestión antes de estar en condiciones de concluir sobre este punto, pues algunos países observaron que era muy prematuro decidir sobre esta materia dado el poco tiempo de vigencia del AGCS.

- **Punto 10:** Disposiciones apropiadas que han de adoptarse en lo que respecta a las relaciones con las organizaciones no gubernamentales a las que se hace referencia en el artículo V de la OMC y la transparencia de la documentación.

Se reconoce la necesidad de continuar mejorando la transparencia del trabajo de la OMC en esta área así como de aumentar el acceso a información contenida en los documentos de

trabajo y grabaciones de las discusiones, enfatizándose en la importancia de que cada Miembro respete la naturaleza confidencial de la documentación de la OMC²⁵.

También se subraya el papel positivo que pueden ejercer las ONGs en el tratamiento de los vínculos comercio – medio ambiente, suministrando información y ayuda de expertos, lo que podría ayudar a establecer relaciones más estrechas con el público ajeno al funcionamiento de la OMC pero interesado en estas cuestiones medio ambientales. Incluso se ha sugerido la pertinencia de invitar a representantes de ONGs que trabajan en asuntos relacionados con el medio ambiente a los debates del CCMA.

Algunos Miembros no comparten esta idea, pues circunscriben el radio de acción de la ONGs a niveles nacionales, añadiendo la consideración de que sus puntos de vista pueden ser expresados por los representantes de los países Miembros en las reuniones del CCMA.

A partir de lo discutido en este punto y de la Decisión del Consejo General del 18 de julio de 1996 sobre los procedimientos para la circulación y desclasificación de los documentos de la OMC y las directivas para el establecimiento de relaciones con ONGs, el CCMA ha desclasificado varios de sus materiales y promueve esta misma actitud entre los Miembros de la organización.

Rumbo a la próxima Ronda de Negociaciones Comerciales

En este apartado se pasará revista a las propuestas de los Miembros sobre aquellos aspectos que debieron ser incluidos en la lista de los temas a negociarse en la próxima Ronda de la OMC. Sin embargo, es importante destacar que el programa del CCMA en esta Ronda se circunscribía al examen de la labor realizada, sin destacarse ninguno de los puntos que ya se han analizado.

Varios documentos fueron elaborados en los últimos como parte de los preparativos de los Miembros de la OMC para la Conferencia. Los aspectos fundamentales que se plantean en estos documentos son los siguientes:

- El CCMA debe utilizar la experiencia adquirida mediante un desempeño protagónico en las negociaciones, que deberán orientarse hacia la integración de consideraciones ambientales en todos los ámbitos del comercio, de manera que se promueva una liberalización comercial compatible con los objetivos del desarrollo sostenible.
- Las negociaciones deberán reforzar la coherencia entre las políticas comerciales y ambientales, aclarando la relación entre el sistema multilateral de comercio y los

²⁵ La Base de Datos de la OMC sobre medio ambiente, creada en 1998 en cumplimiento de la recomendación que figura en el informe de 1996 del CCMA, fue actualizada en el 2000 en el documento WT/CTE/W/143.

AMUMA mediante el establecimiento de principios, normas o procedimientos apropiados; y elaborando instrumentos que tengan más en cuenta los principios básicos de la protección del medio ambiente y las cuestiones actuales derivadas de las interdependencias entre comercio y medio ambiente.

- El aumento de la transparencia de las actividades de la OMC - entre ellas una mayor actividad de divulgación por parte de la Secretaría - contribuirá a mantener y reforzar el apoyo del público al sistema multilateral de comercio. En ese sentido, se estima que los Miembros de la OMC tienen el deber de informar acerca de las negociaciones de la OMC a las entidades interesadas de sus países, dándoles la oportunidad de participar en consultas cuando sea necesario.
- El examen de los efectos ambientales de las políticas y los programas - denominado Evaluación Ambiental Estratégica - es un importante instrumento para la adopción de decisiones encaminadas a promover el desarrollo sostenible. Este debería ser aplicado antes de la próxima Ronda. Sería útil además establecer un intercambio de las conclusiones particulares correspondientes a estos estudios, lo que permitiría poner de relieve las posibles repercusiones ambientales - tanto positivas como negativas - de las medidas previstas en el curso de la nueva Ronda de Negociaciones Comerciales.
- A partir de la demostración de que el uso de subvenciones comerciales en los sectores agropecuario, de la pesca, forestal, distorsionan el comercio; se plantea el examen de estos subsidios con efectos perjudiciales sobre el medio ambiente con el objetivo de su reestructuración y/o eliminación.
- Se aboga por la promoción de una mayor liberalización del comercio de productos y servicios ambientales lo que aumentaría también la capacidad de todos los países para hacer frente a problemas ambientales, señalándose la contribución que puede derivarse de la instrumentación de una liberalización arancelaria acelerada.
- El CCMA deberá incluir en cada uno de sus análisis el tema del desarrollo sostenible en los países más pobres, como única manera de garantizar su crecimiento económico unido a una mejor protección ambiental y de velar por la correcta y total aplicación de las medidas que establecen un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo Miembros. De esta manera, las exigencias comerciales establecidas serán un verdadero incentivo para mejorar las prácticas de producción en los países en desarrollo y no contribuirán a agravar las condiciones ambientales y de vida en estas naciones.
- El CCMA ha de pronunciarse contra la adopción por parte de los Comités de Acceso a los Mercados y de OTC, de obstáculos innecesarios o de medidas unilaterales bajo el amparo de la protección ambiental que afecten el acceso a los mercados a los países en desarrollo. En este contexto, las exigencias de incorporar los métodos y procedimientos de producción en el producto final no deben ser aceptadas, pues cada país posee su propio factores de carga de la contaminación por lo que los niveles de contaminación originados por los métodos y procedimientos de producción, - que no son los indicadores ambientales más indicados para comparar los niveles de daño ambiental

entre las naciones -, se traducen muchas veces en grandes gastos innecesarios que reducen la competitividad de las producciones de los países en desarrollo, siendo esta una típica maniobra de proteccionismo verde.

- Convendría examinar las disciplinas comerciales multilaterales pertinentes que puedan fortalecerse para tener en cuenta la creciente utilización de normas internacionales voluntarias basadas en los ciclos de vida; a partir de la importancia que hoy se le atribuye al ecoetiquetado, la certificación y la normalización en el comercio de un amplio conjunto de mercancías.
- El Grupo de Trabajo propuesto en el tema de Transferencia de Tecnologías deberá considerar las vías efectivas por las que los países en desarrollo acceden a las tecnologías ecológicamente racionales.
- El Comité de Comercio y Desarrollo en coordinación con el CCMA deberá evaluar el tipo de asistencia técnica que requieren los países en desarrollo para cumplir los programas encaminados a la promoción del crecimiento económico y la eliminación de la pobreza como elementos esenciales para alcanzar su desarrollo sostenible, de manera que se destinen fondos específicos de la cooperación técnica para estos fines.
- Se subraya la importancia de una reforma institucional, a partir del creciente interés del público en la OMC. Ya se han presentado varias propuestas para que en la nueva Ronda se establezcan mecanismos dirigidos a hacer más eficiente, abierto y transparente el accionar de la OMC. Esto permitirá fomentar un mayor apoyo de la sociedad mundial a la liberalización del comercio y más confianza en la OMC. Además, se ha propuesto una colaboración más estrecha de la OMC con otras organizaciones internacionales encargadas de las cuestiones ambientales, por lo que sería pertinente el establecimiento de un proceso de Solución de Diferencias más transparente y abierto.
- Se ha propuesto el apoyo a normas más elevadas en materia de salud pública y medio ambiente, considerando estos como legítimos objetivos de política de los Miembros de la OMC para lograr los niveles de salud, seguridad y protección del medio ambiente que estimen apropiados aun cuando esos niveles de protección sean superiores a los establecidos en las normas internacionales. Es imprescindible la debida justificación de los mismos basada en testimonios científicos.

Consideraciones finales

La relación entre el comercio y el medio ambiente, así como las consecuencias que de ella se derivan ha devenido tema de discusión importantísimo en el ámbito internacional. Esto es relevante no solo para los organismos que estudian uno u otro asunto, sino también para las negociaciones de acuerdos multilaterales y el establecimiento de los esquemas de integración.

El concepto de desarrollo sostenible concibe al desarrollo como un proceso armónico en el cual la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del cambio tecnológico y las transformaciones institucionales deben estar a tono con las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Así se presenta al desarrollo como un proceso que requiere un progreso global en un conjunto de dimensiones - económica, humana, ambiental y tecnológica- que interactúen entre sí.

Un incremento de la actividad comercial puede aportar una significativa contribución en la consecución del desarrollo sostenible, si se concibe esta como instrumento económico capaz de generar un mayor volumen de recursos destinados al mejoramiento ambiental y la erradicación de la pobreza. Este último elemento es de vital importancia en el contexto particular de los países del Tercer Mundo, pues varios estudios relacionan directamente la pobreza con fenómenos de daño ambiental como la deforestación, la desertificación y la pérdida de biodiversidad.

El éxito que podría desprenderse de esta vinculación entre el comercio y el medio ambiente dependerá tanto de factores meramente económicos como de las estrategias y legislaciones nacionales y compromisos eficaces en el ámbito mundial - que complementen las políticas comerciales y a la vez garanticen un desarrollo sostenible -; realidad esta que se impone con más fuerza en el contexto de las relaciones económicas internacionales actuales integradas en un mundo globalizado.

Por consecuencia, ante la ausencia de programas efectivos destinados a combatir la pobreza, no podrán establecerse las sinergias positivas entre la liberalización comercial, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Mientras existan pobres no habrá “capital humano” con posibilidades reales de aprovechar las supuestas ventajas que el “libre comercio” trae consigo, en aras de la protección y mejoramiento del medio ambiente y de un mayor bienestar para los hombres.

En este contexto se impone resaltar entonces la importancia de trabajar en la adopción de posiciones y estrategias comunes por parte de los países de menor desarrollo que participan como Miembros de la OMC en los debates del CCMA, en especial en los temas relacionados con el acceso a los mercados y la competitividad internacional. Ante la escasez de información y de investigaciones producidas nacionalmente, así como de infraestructura, tecnologías avanzadas y otros recursos materiales y financieros destinados a promover cambios en los patrones de producción y comercio exterior, estas naciones están en desventaja con relación a aquellas más desarrolladas para obtener las sinergias positivas que podrían derivarse de los vínculos entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Los países en desarrollo tienen ante sí el reto de reestructurar los sectores productivos de sus economías e imprimirles la capacidad necesaria para aprovechar los veloces cambios del mercado y atraer la inversión extranjera necesaria, cuidando de utilizar racionalmente sus ricas dotaciones de recursos naturales. Las políticas económicas además de fomentar la exportación, deben incentivar los controles ambientales, regular la importación sobre

productos prohibidos que perjudiquen al medio ambiente, así como definir con claridad las preocupaciones ambientales en las negociaciones internacionales.

El tratamiento del tema ambiental, en su vínculo con los problemas del desarrollo, constituye en el presente una poderosa arma política en manos de los países del Sur pues una solución real y efectiva de los problemas ambientales globales exige, necesariamente, de la solución de los problemas ambientales y socioeconómicos del Tercer Mundo, incluida la pobreza. Lo anterior requiere de una reestructuración del escenario mundial que incluya el mayor acceso de esos países a los recursos financieros y las tecnologías necesarias para el cuidado y mejoramiento del medio ambiente, en términos favorables y libres de condicionalidad.

Se recomienda el estudio y el esfuerzo continuados de los países subdesarrollados en busca de soluciones comunes que les permitan enfrentar con éxito el reto que supone la contemplación del tema medioambiental en el marco del sistema multilateral de comercio, sobre todo si se considera la rápida evolución y desarrollo que tienen las políticas ambientales en el mundo y particularmente en los países desarrollados.

La necesidad de exigir una atención diferente de acuerdo a las condiciones reales de los países en desarrollo, así como una justa remuneración por los servicios ambientales que estos prestan a todo el planeta debe ser tarea de primer orden. Esto no solo beneficiaría a la comunidad tercermundista sino también al resto de los países y a las generaciones futuras.

Sobre la concepción de los temas medioambientales dentro de la OMC -organización fundamental que se inserta en el complejo tejido de las relaciones económicas internacionales actuales- se ha visto un avance respecto al tratamiento de este problema desde aquellos primeros días del GATT pero es evidente que aún queda mucho por hacer; especialmente para establecer mecanismos más transparentes que rijan la solución de diferencias, así como para lograr un mayor reconocimiento del tema medio ambiental en los artículos y Acuerdos de la OMC sin lacerar ciertos pilares básicos que justifican su razón de ser.

Es importante llamar la atención sobre el estado de las discusiones de los temas relacionados con la interacción entre la OMC y los AMUMA, y con el estudio de las disposiciones del Acuerdo ADPIC, el único entre los Acuerdos de la OMC que establece mayores niveles de protección y se contrapone a los supuestos objetivos fundamentales del sistema multilateral de comercio. Estos parecen ser los aspectos con mayores probabilidades de generar conflictos entre los Miembros de la OMC.

También se deben analizar cuidadosamente las consecuencias que puede acarrear la protección de los DPI. Ya se advierte el surgimiento de una suerte de piratas quienes en busca de gigantescos beneficios económicos saquean la riqueza genética de los pueblos, especialmente en las regiones de América Latina y África que - poseedoras de una inmensa variedad de flora y fauna - carecen de los medios adecuados para protegerse contra estos individuos y compañías inescrupulosos. Se impone por tanto la necesidad de prestar ayuda a estas naciones para proteger su diversidad biológica y a su vez reconocer el papel

sustantivo que juegan las comunidades autóctonas en lo que al descubrimiento, mejoramiento y preservación de estos recursos concierne. En este sentido es significativo señalar la necesidad de adopción de legislaciones nacionales eficaces dirigidas a la protección de la biodiversidad nacional.

Una mayor participación de los sectores con preocupaciones medio ambientales y ecológicas en los debates del CCMA, que posibilite el análisis de sus propuestas directamente con los Miembros de la OMC; al igual que una mayor presencia de estos grupos en las discusiones producto de diferencias entre el comercio y el medio ambiente podrían ser una valiosa ayuda para el CCMA.

Sin embargo, aunque algunos de los requerimientos de estos grupos son válidos no todas sus sugerencias deberían ser aceptadas en el marco del sistema multilateral de comercio, pues muchas de ellas - como la discriminación basada en los métodos y procesos de producción, así como la armonización de acuerdo a las normas más estrictas existentes - podrían resultar una carga injusta y poco efectiva, sobre todo para los países en desarrollo.

Las modificaciones sugeridas en virtud de permitir restricciones a las exportaciones o a las importaciones debería contemplarse con sumo cuidado, ya que podrían traducirse en medidas proteccionistas que entorpecerían la consecución de un comercio más justo y equitativo.

En este mismo caso están las transformaciones que buscan flexibilizar el principio de no discriminación y que no deberían ser aceptadas por la OMC, pues se amenazarían las mismas bases de la razón de ser de la organización y sería bien difícil impedir el establecimiento de mecanismos proteccionistas injustificados.

Otro punto importante de trabajo del CCMA que ha cobrado mucha fuerza después del estrepitoso fracaso de la Reunión de Seattle es el que trata la relación entre la ONGs y el CCMA. Estas organizaciones - en defensa de intereses laborales y medio ambientales fundamentalmente, - estuvieron presentes en las manifestaciones que contribuyeron a boicotear la Conferencia Ministerial, por lo que la OMC en general deberá revisar su política respecto al tratamiento de las ONGs. El CCMA en particular debería tratar este asunto muy cuidadosamente por el contenido mismo que justifica su existencia y funcionamiento: el medio ambiente, temática tan sensible para muchas de estos grupos, algunos de los cuales se oponen con fuerza a la existencia misma del sistema comercial multilateral.

La OMC podría dotar de gran impulso al movimiento a favor de una mayor integración de las políticas ambientales y comerciales, pues como a esta pertenece un gran número de países - número que por demás tiende a aumentar día tras día - todas estas naciones tendrían la oportunidad de participar en las deliberaciones sobre el tema. Sin embargo, en muchos casos los asuntos relacionados con los vínculos entre comercio y medio ambiente deben ser ubicados en un contexto más amplio de políticas coordinadas y coherentes dirigidas a alcanzar el desarrollo sostenible, apoyando los esfuerzos de los países en

desarrollo que necesitan de mercados abiertos, financiamiento adicional y mayores facilidades para la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales.

A pesar de constatar que después de este primer período de trabajo del CCMA ninguna acción concreta se ha realizado, sí vale recalcar el papel que hoy desempeña la labor de este Comité como termómetro del estado del debate sobre las relaciones entre el comercio y el medio ambiente en el ámbito internacional, y la necesidad real del seguimiento de su accionar -en especial por parte de los países de menor desarrollo-. No obstante se percibe cierto sentimiento de insatisfacción pues el CCMA no ha satisfecho las expectativas creadas, habiendo entre los Miembros y los observadores externos cierta decepción por la falta de resultados concretos.

Bibliografía

1. Arden-Clarke, Charles, *The General Agreement on Tariffs and Trade, Environmental Protection and Sustainable Development*, WWF (World Wildlife Fund), Gland, noviembre 1991, pp. 2-28.
2. Caparrós Gass, Alejandro, *Algunos aspectos de la relación entre el comercio y el medio ambiente*, documento de trabajo 9703, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, abril 1997, pp. 3-34.
3. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), “Medio ambiente y comercio internacional en América Latina y el Caribe”, *Comercio y medio ambiente-SELA/UNCTAD*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1995, pp. 63-101.
4. ———, *Contexto jurídico internacional y regional vinculado al desarrollo, el medio ambiente y los recursos naturales*. (LC/R. 953), s.l, 26 de diciembre de 1990, pp. 14-18.
5. ———, *Medio ambiente y comercio internacional en América Latina y el Caribe*. (LC/R. 1297), 31 de agosto de 1993, pp. 1-9.
6. CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), *Tendencias en el campo del comercio y el medio ambiente dentro del marco de la cooperación internacional, Informe de la secretaría de la CNUMAD*. (TD/B/40(1)/6), s.l, 6 de agosto de 1993, pp. 4-50.
7. ———, *Desarrollo sostenible: comercio y medio ambiente: efectos de las políticas relacionadas con el medio ambiente sobre la competitividad de las exportaciones y el acceso a los mercados*. (TD/B/41(1)/SC.1/L.2, s.l, 28 de septiembre de 1994, pp. 1-17.
8. ———, *Las políticas ambientales, el comercio y la competitividad: cuestiones conceptuales y empíricas, Informe de la secretaría de la CNUMAD*. (TD/B/WG.6/6), s.l, 29 de marzo de 1995, pp. 1-33.
9. Díaz Miller, Miguel Ángel y Ávila Álvarez, Antonio María, “La Ronda Uruguay: las lógicas del Acta Final (I)”, *Boletín Económico*, ICE, # 2399, del 31 de enero al 6 de febrero de 1994, pp. 201-206.
10. Díaz Miller, Miguel Ángel y Ávila Álvarez, Antonio María, “La Ronda Uruguay: las lógicas del Acta Final (y II)”, *Boletín Económico*, ICE, # 2402, del 21 al 27 de febrero de 1994, pp. 431-437.
11. Eglin, Richard, *Comercio, medio ambiente y la OMC*, julio de 1995, pp. 1-30.
12. Ekins, Paul; Folke, Carl y Constanza, Robert, *Trade, Environment and Development: The Issues in Perspective*, Stockholm, Beijer Reprint Series No. 19, 1994.
13. Ewing, Kenneth P. & Tarasofsky, Richard G., *The “Trade & Environment” Agenda: Survey of Major Issues and Proposals - From Marrakech to Singapore*, IUCN (The World Conservation Union), Gland and Cambridge, pp. 1-90.
14. Field, Barry C. *Economía ambiental: Una introducción* (Santafé de Bogotá: Mc Graw – Hill Interamericana S.A), 1995.
15. GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), “El Acta Final de la Ronda Uruguay”, resumen reproducido en *Comercio Exterior*, Vol. 44, #6, pp. 538-553.
16. González, Anabel, “Comercio y medio ambiente”, *Comercio Exterior*, Vol. 43, #9, septiembre de 1993, pp. 827-836.

17. Horowitz, Evelyn, "El vínculo comercio/medio ambiente", *Comercio y medio ambiente- SELA/UNCTAD*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1995, pp. 11-17.
18. Jacobs, Michael *La economía verde: medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro* (Barcelona: ICARIA:FUHEM), 1997 (1991).
19. Janecki, Gabrielle, "Comercio internacional y medio ambiente: la discusión actual", *Estudios e informes de CEPAL # 93* (LC/G.1860-P), abril de 1995, pp. 1-37.
20. Jha, Veena y Zarilli, Simonetta, "Iniciativas del ecoetiquetado como obstáculos potenciales al comercio. Análisis desde la perspectiva de los países en desarrollo", *Comercio y medio ambiente- SELA/UNCTAD*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1995, pp. 275-293.
21. Larach, María Angélica, *Comercio y medio ambiente en la Organización Mundial del Comercio*, (LC/L.1127) CEPAL, s.l, 31 de enero de 1998, pp. 3-50.
22. Macchi, Luis, *Diccionario de la lengua latina*, Cuarta ed., Buenos Aires, 1951, pp. 600.
23. MINCEX (Ministerio de Comercio Exterior), "Propuesta de posiciones de política en materia de comercio y medio ambiente para la participación en el taller sobre el tema que se efectuará en Santiago de Chile del 31 al 4 de septiembre", 1997.
24. OECD (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), *Report on trade and environment to the OECD Council at Ministerial Level*, (OECD/GD(95)63), París, 1995, pp. 1-36.
25. OMC (Organización Multilateral de Comercio), *Acta Final de la Ronda Uruguay*, documento del MINCEX, s.l, 15 de abril de 1994, pp. 1-448.
26. _____, *Beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio*, (WT/CTE/W/67/Add.1), s.l, 13 de marzo de 1998, pp. 2-10.
27. _____, *Boletín sobre Comercio y Medio Ambiente*, (PRESS/TE/034), s.l., 31 de octubre de 2000, pp. 1-17.
28. _____, *Comercio y medio ambiente*, PRESS/TE 001, s.l, 22 de marzo de 1995, pp. 1-6.
29. _____, *Comentarios de la Comunidad Europea a la nota de la Secretaría del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC*, (WT/CTE/W/83), s.l, 10 de junio de 1998, pp. 1-7.
30. _____, *Con el comercio hacia el futuro*, 2da ed, s.l, marzo 1998, pp. 45- 49.
31. _____, *Domestically prohibited goods*, (WT/CTE/W/161), s.l., 2 de octubre de 2000, pp. 1-11.
32. _____, *El Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio*, (WTE/CTE/W/50), s.l, 20 de mayo de 1997, pp. 1-9.
33. _____, *Factores que influyen en la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales*, (WT/CTE/W/22), s.l, 21 de febrero de 1996, pp. 1-12.
34. _____, *Informe (2000) del Comité de Comercio y Medio Ambiente*, (WT/CTE/5), s.l., 30 de octubre de 2000, pp. 1-3.
35. _____, *Item 1: The relationship between the provisions of the multilateral trading system and trade measures for environmental purposes, including those pursuant to multilateral environmental agreements. Communication from New Zealand*, (WT/CTE/W/180), s.l., 9 de enero de 2001, pp. 1-3.
36. _____, *Las disposiciones del sistema multilateral de comercio con respecto a la transparencia de las medidas comerciales utilizadas con fines ambientales y las*

- medidas y prescripciones ambientales que tienen efectos comerciales significativos*, (WT/CTE/W/77), s.l, 9 de marzo de 1998, pp. 1-24.
37. _____, *Liberalización del medio ambiente. Contribución de los Estados Unidos*, (WT/CTE/35), s.l, 23 de julio de 1996, pp. 1-15.
 38. _____, *Liberalización del comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible*, (WT/CTE/W/36), s.l, 23 de julio de 1996, pp. 1-10.
 39. _____, *Los productos comprendidos en distintos instrumentos internacionales que versan sobre el comercio de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen y otras sustancias peligrosas*, (WT/CTE/W/73), s.l, 14 de enero de 1998, pp. 1-18.
 40. _____, *Matrix on Trade Measures pursuant to Selected Meas*, (WT/CTE/W/144), s.l., 19 de junio de 2000, pp.1.
 41. _____, *Peru's experience of the protection of traditional knowledge and access to genetic resources*, (WT/CTE/W/176), s.l., 27 de octubre de 2000, pp. 1-7.
 42. _____, *Prácticas en la solución de diferencias del GATT/OMC en relación con los apartados b), d) y g) del artículo XX del GATT*, (WT/CTE/W/53), s.l, 30 de julio de 1997, pp. 1-31.
 43. _____, *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999: Posición del Canadá en materia de comercio y medio ambiente para la nueva ronda de negociaciones de la OMC, Comunicación de Canadá*, (WT/GC/W/358), s.l, 12 de octubre de 1999, pp. 1- 3.
 44. _____, *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999: Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Párrafo 9 d) de la Declaración Ministerial de Ginebra, Comunicación de Cuba*, (WT/GC/W/387), s.l, 15 de noviembre de 1999, pp. 1- 2.
 45. _____, *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999: Comercio y desarrollo sostenible, Comunicación de Estados Unidos*, (WT/GC/W/304), s.l, 6 de agosto de 1999, pp. 1-5.
 46. _____, *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999: Eliminación de las subvenciones en el sector de la pesca con efectos de distorsión del comercio y perjudiciales para el medio ambiente, Comunicación de Nueva Zelandia*, (WT/GC/W/292), s.l, 5 de agosto de 1999, pp. 1- 3.
 47. _____, *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999: Negociaciones sobre comercio y medio ambiente: Comunicación de Suiza*, (WT/GC/W/265), s.l, 20 de julio de 1999, pp. 1.
 48. _____, *Protección de la biodiversidad y de los conocimientos tradicionales: La experiencia de la India*, (WT/CTE/W/156), s.l., 14 de julio de 2000, pp. 1-4.
 49. _____, *Recent developments in multilateral environmental agreements (MEAS)*, (WT/CTE/W/86), s.l, 8 de julio de 1998, pp. 1-15.
 50. _____, *Recent developments in multilateral environmental agreements (MEAS)*, (WT/CTE/W/128), s.l, 29 de noviembre de 1999, pp. 1-3.
 51. _____, *Report of the WTO Committe on trade and environment*, <http://www.iisd.ca/linkages/wto/envrep.htm>, 14 de noviembre de 1996, pp. 1-54.
 52. _____, *Resolución de la Relación entre las Normas de la OMC y los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente: Comunicación de la Comunidad Europea*, (WT/CTE/W/170), s.l., 19 de octubre de 2000, pp. 1-4.
 53. _____, *Seminario Regional sobre Comercio y Medio Ambiente para países en desarrollo*, Santiago de Chile, del 31 de agosto al 2 de septiembre de 1998, pp. 1-29.

54. _____, *The Study of the Effects of Environmental Measures on Market Access. Communication from India*, (WT/CTE/W/177), s.l., 27 de octubre de 2000, pp. 1-4.
55. _____, INTERNET SITE [http:// www.wto.org/](http://www.wto.org/).
56. ONU (Organización de Naciones Unidas), “Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo” y “Programa 21”, (Documentos sobre medio ambiente), Nueva York y Ginebra, 1996, pp. 3 –326.
57. Sánchez, Rafael, “Transparencia, Green Trade y acceso a los mercados”, *Comercio y medio ambiente- SELA/UNCTAD*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1995, pp. 349-363.
58. SELA (Sistema Económico Latinoamericano), Secretaria Permanente, “El GATT y el medio ambiente”, Capítulos del SELA # 38, enero - marzo 1994, pp. 83-90.
59. _____, “Comercio, medio ambiente y países en desarrollo”, *Comercio y medio ambiente- SELA/UNCTAD*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1995, pp. 37-63.
60. Sorsa, Piritta, “El medio ambiente en el contexto del comercio internacional”, *Comercio y medio ambiente- SELA/UNCTAD*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1995, pp. 101-108.
61. UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), *El desarrollo frente a dos corrientes poderosas: la globalización y la liberalización*, (TP/366/Rev.1), Nueva York y Ginebra, 1996, pp. 1-54.
62. _____, “Informe del Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo acerca de su 1er período de sesiones”, (TD/b/41(2)/5), (TD/B/WG.6/3), celebrado en el Palacio de las Naciones, Ginebra, del 28 de nov. Al 2 de dic. de 1994, pp.1-40.
- _____, “Training seminar on trade, environment and development”, Nairobi, 26 al 29 de julio de 1994, Module V, pp. 1-13.

LAS POLITICAS DE COMPETENCIA EN EL CONTEXTO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC)

Lic. Esteban Morales de Llano
Investigador

Introducción

Hasta nuestros días las naciones habían desarrollado políticas para fomentar la libre competencia y atacar las practicas restrictivas, en el mercado nacional y desde 1947, en que se fundó el GATT, ha habido una reducción efectiva de los obstáculos al libre comercio internacional creados por los gobiernos. Han sido reducidas o suprimidas barreras arancelarias y no arancelarias, así como limitaciones reglamentarias. Sin embargo no se han elaborado a nivel internacional normas relativas al comportamiento empresarial.

La economía mundial ha evolucionado y las empresas han adoptado estrategias internacionales o métodos de producción globales. Esto conduce a una mayor interdependencia de los países y que los mercados de muchos bienes y servicios se expandan a escala regional o incluso mundial. Esta creciente mundialización de la economía y del accionar de las empresas, ha hecho necesario establecer normas de comportamiento de carácter internacional, para regular la competencia y controlar las prácticas comerciales que afecten, al comercio internacional.

En algunos casos la legislación nacional sobre competencia carece de los medios necesarios para hacer frente a prácticas anticompetitivas de escala internacional y muchas prácticas tienen un alcance extrajurisdiccional. Además, cuando las empresas se reparten mercados mundiales o regionales o aplican otras prácticas anticompetitivas transfronterizas, ya no se trata de un problema que afecte únicamente a los consumidores y productores de determinado país.

Políticas de competencia

Se dice que a medida que las políticas comerciales nacionales eliminan la intervención gubernamental; se reducen las medidas discriminatorias que favorecen a algunos individuos en detrimento de otros y se suprimen las políticas de importación y exportación basadas en subsidios o cuotas a favor de determinadas empresas (estatales o privadas) o sectores económicos, se generan más oportunidades de comercio, por consiguiente una mayor competencia, lo que debe llevar a un mayor crecimiento tanto del país como del comercio mundial.

La política de competencia consiste en el establecimiento de normas de funcionamiento de los mercados¹ con el objetivo de garantizar la protección, no de las empresas individuales, sino del proceso competitivo, a fin de evitar las medidas que restringen la libre competencia. La desregulación de los mercados internos y el establecimiento de normas que no discriminen a las empresas extranjeras a favor de las nacionales.

La política comercial y la política de competencia son coherentes entre sí con respecto a sus objetivos. Ambas persiguen el aumento de la competencia y pueden considerarse coherentes en el sentido de que ambas pueden utilizarse para lograr el objetivo de hacer más competitivos los mercados internos: la política comercial es la que abre los mercados a los suministros y los proveedores extranjeros y la política de competencia crea un clima conducente a mercados más abiertos.

No obstante presentan importantes diferencias, ya que la política comercial está relacionada con medidas gubernamentales en tanto que la política de competencia se centra en el comportamiento de las empresas. Sin embargo, puede considerarse que la política comercial en pro de la competencia y la política de competencia se refuerzan mutuamente, ya que la segunda aumenta la competencia suprimiendo los obstáculos al comercio impuestos por los gobiernos y la primera lo hace restringiendo el comportamiento anticompetitivo de las empresas.

Como, en algunos casos, el comportamiento anticompetitivo de las empresas privadas es consecuencia de la existencia de obstáculos oficiales al comercio y no se mantendría de no existir esas medidas, la liberalización del comercio apoya el logro de los objetivos de la política de competencia. Además en la política de competencia predomina la orientación hacia los intereses de los consumidores, las políticas comerciales -en contraposición a la política de liberalización del comercio- se orientan hacia los intereses de los productores. Además, la política de competencia se centra más en la protección de la competencia, en tanto que las medidas comerciales protegen a los competidores

Sin embargo, el aumento de la competencia no constituye un objetivo per se; ella tiende a orientar los recursos a usos más productivos y al hacerlo, debe aumentar el bienestar económico nacional. Así pues, se considera que los tipos de políticas comerciales y políticas de competencia que aumentan la competencia en el mercado comparten el objetivo final de permitir una asignación de los recursos más eficiente que eleve al máximo este bienestar.

La política de competencia puede servir de complemento a la política comercial. El ámbito de aplicación de la política comercial es muy diferente del de la política de competencia, ya que la política comercial suele centrarse en las medidas en frontera en tanto que la política de competencia regula el comportamiento de las empresas en la totalidad del territorio del país de que se trata. Habida cuenta de que la política comercial no aborda directamente el comportamiento anticompetitivo en el país en el que se aplica, no puede impedir que las

¹ Cabral, Luis "Economía industrial" p.178.McGrawHill, 1997.

empresas privadas se comporten de manera anticompetitiva aun cuando se supriman en gran parte los obstáculos en frontera.

Las políticas de competencia son un elemento fundamental de las economías de mercado y de los sistemas jurídicos de muchos Miembros de la OMC; apoyan la competitividad de las ramas de producción, protegen tanto el derecho de cada empresa a competir como el de los consumidores a comprar a los precios más bajos. Esto podría redundar en beneficio del conjunto de la sociedad.

La adopción de normas nacionales en materia de competencia es útil para hacer frente a prácticas anticompetitivas que se apliquen únicamente en un mercado nacional pero que correspondan a empresas que operen desde terceros países. Es este ámbito de las políticas de competencia el que adquiere una nueva dimensión con el surgimiento de la OMC.

Sin embargo no todo es virtuosismo y bonanza en este proceso. La gran duda que atañe a todos es si los países en vías de desarrollo podrán participar en condiciones equitativas en este banquete que promete la teoría de la libre competencia, que parte de eliminar todas las medidas concebidas para proteger sus empresas nacionales y su soberanía.

Como primer requisito para que estos países puedan explotar las posibilidades de la competencia, teniendo en cuenta la inevitabilidad de adaptarse a las nuevas condiciones, deben contar con: una legislación en materia de competencia, una institución rectora de estos principios y todo ello sobre la base de una política propia de competencia, elaborada en función de los intereses nacionales y en el marco de una estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo.

Tipos de medidas restrictivas de la competencia internacional

Por definición: toda medida comercial destinada a proteger a la industria nacional se considera que distorsiona la competencia. Desde los aranceles hasta las subvenciones a las exportaciones y las medidas antidumping.

Las medidas restrictivas a la competencia y por lo tanto sus correspondientes políticas, se pueden agrupar de muchas formas para su estudio. Una de estas las dividiría en dos áreas fundamentales: por un lado la relacionada con los monopolios y fusiones y por otro las relacionadas con las prácticas comerciales restrictivas.

I- Monopolios y fusiones.

La **política de monopolios** se ocupa de investigar las empresas dominantes o que ejercen su poder de monopolio en los mercados individuales.

La legislación del Reino Unido consideraba como monopolio legal, cuando una empresa poseía una tercera parte de la distribución de su producto en el reino (Ley de Monopolios y Prácticas Restrictivas, 1948). Posteriormente el monopolio legal se ha redefinido como

aquel en el que una cuarta parte del mercado es abastecida por una única empresa. Además, crea la figura legal Monopolios Complejos, como aquellos en los que varias empresas tienen conjuntamente una cuota del 25% del mercado y se produce alguna restricción a la competencia. Esto refleja el carácter dinámico que deben tener estas Legislaciones.

Sirva este espacio para señalar que en cuanto a las leyes antimonopolios, existe una diferencia en los criterios de evaluación entre los Estados Unidos y Europa. En los estados Unidos, esta práctica es atacada atendiendo a los intereses de la empresa, la pregunta sería si esta medida contribuye a una mayor eficiencia de la empresa, de ser afirmativo, entonces no se cuestiona. El sentido del análisis en la experiencia europea es desde el punto de vista de la conveniencia para el consumidor, si la medida es beneficiosa para el consumidor y de ser así, entonces no es sancionable.

Las **fusiones y tomas de control** suponen la unión de dos o más empresas independientes bajo una dirección común; pueden clasificarse principalmente en **horizontales y verticales**.

Las **fusiones horizontales** son aquellas en las que dos o más empresas se reparten entre ellas el mercado, la clientela, las ventas o la producción, fijando en definitiva precios acordados que le permiten obtener el máximo de ganancia. En muchos casos su único efecto es el de aumentar el poder de mercado de las empresas fusionadas, permitiéndoles aumentar los precios y obtener más beneficios. En este caso es evidente que no debe permitirse, pero no siempre es así. Desde el punto de vista de la eficiencia, es generalmente aceptado que la posibilidad de fijar precios preferentes no estimula la eficiencia ni la disminución de costos, pero en no pocos casos estas fusiones pueden producir algún efecto social beneficioso, lo que hace más complejo su análisis.

Las **fusiones verticales** se dan entre dos estadios consecutivos del proceso productivo, entre productor y distribuidores o entre productor y proveedores. En este caso se reconoce el derecho de cada productor a escoger sus canales de distribución, lo que no es aceptado es el otorgamiento de exclusividades. La única de estas prácticas restrictivas que normalmente es cortada tajantemente por las legislaciones, es la imposición de precios de reventa. Las demás son muy debatidas en función de lo que aporten en términos de eficiencia productiva o de distribución y los beneficios que puedan reportar a los clientes.

II- Las prácticas comerciales restrictivas, pueden ser divididas para su análisis, entre las que están relacionadas con **acuerdos entre empresas** y las que tratan de las **prácticas individuales** de estas -en este caso-, que limiten la competencia externa hacia el interior de las economías internacionales.

Las relacionadas con **acuerdos entre empresas** comprenden acuerdos de precio, plazos, condiciones, áreas de mercado, clientes, proveedores, información, etc. Pueden tener una cantidad de variantes que desafíe la imaginación más fértil y su análisis conlleva un profundo estudio, caso por caso.

Las **prácticas individuales** de las empresas que restringen o distorsionan la competencia, denominadas como **Abuso de Posición Dominante**, están vinculadas a un cierto grado de

poder de una de ellas ante el mercado. Ejemplo de esto lo son la utilización de **precios predatorios, las ventas vinculadas** o el **mantenimiento de precios detallistas**.

Precios predatorios: la utilización de los precios como arma para eliminar a determinados competidores del mercado. En este caso los consumidores son beneficiados en el corto plazo con una disminución sustancial de los precios. Pero esto no es más que una estrategia del predador para expulsar a sus rivales del mercado, con el fin último de elevar nuevamente los precios hasta colocarlos a niveles de monopolio.

El problema de esta modalidad de práctica restrictiva está en las dificultades que suponen su identificación. Actualmente no existen reglas sencillas generalmente aceptadas para determinar cuando una actitud es predatoria.

Ventas vinculadas: obligar a una cliente a comprar un bien B cuando adquiere un bien A. En muchos casos estas ventas responden a una realidad objetiva, como en el caso de los productos que son usados en proporciones fijas, digamos las tazas y los platos o las maquinarias y su mantenimiento. Pero en general es aceptado que en la mayoría de los casos constituye una práctica que atenta contra la competencia y afecta al consumidor final, por lo que es muy rechazada.

Mantenimiento de precios detallistas: fijar un precio mínimo al cual el vendedor detallista debe sacar los productos al mercado. Implica mayores precios y márgenes de ganancia para los distribuidores y un funcionamiento menos eficiente de los mecanismos competitivos. Afecta directamente a los consumidores y supone una protección para las empresas ineficientes y no la disminución de precios que se espera se produzca como resultado de la competencia. Se dice también aunque no está probado científicamente, que puede reducir la competencia entre los fabricantes, ya que al existir un precio mínimo para vender sus producciones, hay menos incertidumbre, lo que facilita los acuerdos.

En definitiva lo anterior es solo una agrupación para su estudio y legislación de un gran número de variantes que pueden asumir las medidas restrictivas de la competencia.

Las políticas de competencia en el marco de la OMC

"La mundialización de la economía hace que sean cada vez mayores las repercusiones internacionales que tienen las diferencias de las normas de la política de competencia y el grado en que esas normas se hacen respetar", dijo Renato Ruggiero, Director General de la OMC, el 20 de noviembre de 1995 en su Conferencia sobre Defensa de la Competencia, en Roma.

"A medida que las sucesivas Rondas de Negociaciones Comerciales han ido limitando las posibilidades de medidas gubernamentales que limiten o distorsionen las condiciones de la competencia internacional, inevitablemente la atención se centra cada vez más en las medidas del sector privado que tienen efectos similares pero no están sujetas a normas internacionales." (www.wto.org, discursos)

La estrategia del “libre comercio” ha salido victoriosa en el combate actual, de una forma u otra el mundo se ha plegado al establecimiento de políticas comerciales de carácter multilateral lideradas por la OMC. Estas políticas han llegado a un grado de homologación tal en cuanto a aranceles, antidumping, salvaguardas, medidas fitosanitarias, etc; que el único recurso que le queda a las economías nacionales para proteger sus industrias son las políticas que de carácter nacional, han adoptado para regular la competencia doméstica. Este factor, más la mundialización de la economía de la que habló Renato Rugiero el 20 de noviembre de 1995, condicionan la demanda de los neoliberales y los poderosos beneficiarios fundamentales del libre comercio de homologar también las normas en materia de competencia, derribando de esta forma la única barrera que queda frente a ellos.

No obstante haber sido la UNCTAD la pionera en los estudios en materia de competencia a finales de los 60's , (ver “Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas”); hay que decir que ya desde la rúbrica de la Carta de La Habana se estableció que sus firmantes tomarían medidas para evitar las prácticas de comercio internacional que pudieran restringir la competencia, imponer barreras al acceso a los mercados o facilitar el control de los monopolios.² En 1953 se elaboró un proyecto de convención sobre el control de las prácticas comerciales restrictivas, auspiciado por el Consejo Económico y Social, pero este proyecto no fue aprobado. Posteriormente hubo nuevos intentos de incluir el tema en el GATT en 1960 y en el programa de la Ronda Uruguay, pero en general fueron intentos fallidos. Aunque hay que señalar que en esta última se firmaron acuerdos que contienen algunas disposiciones sobre competencia.

El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio, prevé celebraciones paralelas de negociaciones sobre inversiones y sobre política de competencia en lo que se denominó La Ronda del Milenio.

En el Acuerdo sobre Salvaguardias se prohíbe a los miembros estimular o apoyar, la limitación voluntaria de las exportaciones u otras medidas similares, que puedan tomar tanto las empresas privadas como las del estado, aunque en nada los obliga a suprimir estas prácticas.

El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) establece la celebración de consultas, a petición de sus miembros, para atacar cualquier práctica restrictiva que se manifieste en este sector.

En el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), se faculta a sus miembros para controlar las prácticas comerciales restrictivas que se deriven del abuso de los derechos de propiedad intelectual.

No se debe dejar de señalar que existen no pocos acuerdos regionales que también contienen normas sobre competencia. Hay grupos regionales donde la integración ha

² Doc. de distribución reservada TD/B/EX(10)/CRP.1, 2 de marzo de 1995.

llegado a estadios altos , como la Unión Europea, donde ya no existe examen antidumping, pues este ha sido sustituido como instrumento de control de las prácticas comerciales, por la política de competencia; el Tratado de Libre Comercio entre EU, México y Canadá (TLC), que establece en su capítulo 15 normas sobre políticas en materia de competencia y prevé consultas para analizar la efectividad de estas normas así como la cooperación entre sus miembros y la OCDE , quien ha recomendado la inclusión de consideraciones sobre políticas de competencia , en su mecanismo de adopción de decisiones sobre políticas comerciales.

La OMC debe contribuir a evitar conflictos entre las legislaciones y jurisdicciones de distintos países en materia de competencia, para ello trata de fomentar una armonización gradual de las legislaciones sobre la competencia. Esto aumentaría las garantías jurídicas de las empresas que operan en jurisdicciones diferentes y al mismo tiempo reduce los costos que supone para estas la observancia de la legislación sobre la competencia. Examina medios para mejorar la eficacia y la coherencia de las políticas nacionales de competencia de diferentes Miembros con los principios neoliberales y del librecambismo. Paralelamente, pretende fomentar una mayor cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la competencia, en la medida en que los instrumentos de cooperación permitan superar los obstáculos con que tropieza la ejecución de las legislaciones a raíz de la internacionalización del comportamiento empresarial.

La OMC estudia la posibilidad de adoptar por consenso algunos principios comunes vinculantes en materia de legislación y procedimientos sobre la competencia. Y determinar si el enfoque de la política de competencia en la OMC debería ser general y aplicarse a todos los sectores (bienes, servicios, empresas públicas) o convendría elaborar enfoques sectoriales.

Según decisión adoptada en la Conferencia Ministerial de la OMC (Singapur, diciembre de 1996) y expresada en el párrafo 20 de la Declaración ministerial, se creó el Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia. Las tareas de los grupos de trabajo son analíticas y exploratorias. No negociarán nuevas normas o compromisos. Además existen grupos nacionales y regionales que se han creado para cumplir estas funciones en el marco de sus fronteras.

Consideraciones finales

Dentro del ámbito de la OMC se han tratado de identificar principios comunes en cuanto a la política, el derecho de competencia y su aplicación, pero que a la vez tengan en cuenta las particularidades de los países en desarrollo y menos adelantados. Si en mayor medida esto no se ha logrado, la explicación no es del todo clara, pues envuelve tanto elementos de lucha de poder como de incapacidad de los países en desarrollo para llevar adelante iniciativas propias en este sentido.

Desde su perspectiva, la preocupación de la OMC está en las prácticas restrictivas que tienen incidencia internacionalmente, pues son las que pueden roer las bases de la

organización, las que atacan sus objetivos básicos y si se trataran de solucionar aplicando extrajurisdiccionalmente el derecho de competencia, pudieran ser ineficaces y provocar conflictos internacionales. No es por gusto que la OMC le haya dedicado su informe anual de 1997 a este tema.

La OMC trata de desarrollar normas comunes en materia de competencia, escuchando las recomendaciones de los países de la Unión Europea y de EU que son los que cuentan con mayor experiencia en materia de derecho de competencia y los que pueden frustrar cualquier intento que no legitime sus intereses.

De cualquier modo las políticas de competencia son deseables, pues pueden contribuir a la eliminación de las relaciones especiales, incluyendo el tráfico de influencias, que puedan establecerse entre un gobierno y un grupo empresarial y otras formas de corrupción. Esta puede ser garante del funcionamiento del mercado para el bien de todos, es preferible a un mercado sin leyes o autoridades que velen por las prácticas predatorias o desleales de los grandes que puedan ahogar a los débiles.

Bibliografía

- Krugman, Paul “Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional” Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Cabral, Luis “Economía industrial” McGrawHill, 1997.
- Clarke, Roger “Economía industrial” Celeste Ediciones, Madrid, 1993.
- Blackhurst, R., Competition Policies: National versus Multilateral Jurisdiction, Aussenwirtschaft 49, 1994.
- Frischtak, C., editor, Competition Policies for Industrializing Countries, The World Bank, 1989, Washington DC.
- Hoekman, B.M., Competition Policy and the Global Trading System: A Developing Country Perspective, The World Bank, January 1997.
- UNCTAD, The Basic Objectives and Main Provisions of Competition Laws and Policies, Study by the Secretariat, Geneva, 1995.
- UNCTAD, The Role of Competition Policy in Economic Reforms in Developing and Other Countries, Geneva, 1994.

Documentos desclasificados de la OMC

- Organización Mundial del Comercio (RESTRICTED) WT/WGTCP/W/1, 11 de junio de 1997 (97-2406).
- Organización Mundial del Comercio (RESTRICTED) WT/WGTCP/W/19, 3 de julio de 1997 (97-2779).
- Organización Mundial del Comercio (RESTRICTED) WT/WGTCP/M/1, 2 de septiembre de 1997 (97-3541).
- Organización Mundial del Comercio (RESTRICTED) WT/WGTCP/W/33, 26 de septiembre de 1997 (97-4007).

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC): COMERCIO E INVERSIONES

Dra. María Amalia Negrín Villavicencio
Profesora

Introducción

El creciente papel que desempeñan en la economía mundial las empresas transnacionales (ET), el enorme aumento de la inversión extranjera directa (IED) y la indiscutible interacción entre comercio e inversión determina la importancia que ha adquirido el análisis del papel que podría desempeñar un marco internacional estable para facilitar las funciones de esas empresas, sobre todo en lo que se refiere a movilización de capital y recursos financieros y tecnológicos necesarias para hacer frente a las necesidades de crecimiento y desarrollo, en particular de los países subdesarrollados.

Aunque en los últimos años se han tomado diversas iniciativas para adoptar un marco multilateral general para la inversión extranjera, hasta el momento nada se ha logrado en este sentido.

Es por ello que el objetivo de este trabajo es analizar las diversas iniciativas, fundamentalmente en el marco multilateral, especialmente en la OMC, del tratamiento a la inversión, y de los principales instrumentos utilizados para su regulación, con vistas a considerar las posibilidades de que se logren esas normas multilaterales sobre las inversiones extranjeras en el marco de esa Organización.

Papel de las empresas transnacionales y de la inversión extranjera directa en la economía mundial

Desde los años de la posguerra las Empresas Transnacionales (ET) se han convertido en un elemento central de la economía mundial. Son los agentes más dinámicos, por su dimensión, por la magnitud de los recursos de que disponen y por su búsqueda constante de obtención de ganancias a nivel global, ampliando la base de extracción y transferencia del excedente generado en distintas áreas geográficas, por la diversidad de sus actividades tanto financieras como tecnológica, así como la infraestructura de I + D de que disponen.

Es indiscutible el papel protagónico de la ET en la organización internacional de la producción y en los flujos de comercio. En este sentido se plantea que una porción creciente del comercio internacional lo realizan estas empresas, ya sea como comercio intrafirma (comercio al interior de una empresa transnacional) que representa

aproximadamente la tercera parte del comercio mundial o por el comercio que realizan estas empresas fuera de su propio marco que representa la otra tercera parte del mismo.

Las empresas Transnacionales son también el principal vehículo de la internacionalización del capital y dentro de la exportación de capitales que les caracteriza, la inversión extranjera directa constituye uno de los principales flujos de financiamiento que reciben los países subdesarrollados, destacándose en los últimos años por el gran incremento de los flujos totales a nivel mundial que pasaron de unos 60,000 millones de dólares en 1985 a unos 1270.8 mil millones aproximadamente en 2000.

Estos flujos se originan en y van destinados principalmente a los países desarrollados. En 2000 su participación en las salidas mundiales de IED representó el 91% del total, mientras que los flujos de entrada de inversión a estos propios países representó el 79% del total¹.

Esta tendencia se debe a la interacción entre distintos factores como de cambios tecnológicos, estrategias empresariales en evolución, reformas de políticas generales en los distintos países y como parte integrante de ese proceso ha sido la liberalización de los regímenes de inversión extranjera con vistas a atraer a este tipo de flujos financieros, aún cuando esta apertura sigue siendo parcial en muchos países que mantienen importantes mecanismos de control y políticas selectivas sobre la inversión extranjera.

Esta disparidad en el grado de liberalización de los regímenes reguladores de la IED, está determinado porque muchos países han reconocido de forma creciente la función que la inversión directa puede desempeñar en el fomento del crecimiento económico y del desarrollo. Se ha tenido en cuenta por muchos la IED como forma de acceso a los mercados y no estar esto solamente relacionado con el comercio de mercancías y servicios y también considerar la IED como una forma de acceso a los factores de producción.

Sin embargo, en otros países persiste un escepticismo respecto a la inexorabilidad o universalidad de las ventajas de la IED, por lo que subsiste una gran diversidad de enfoques en las políticas de los países en materia de IED.

No obstante, en el plano nacional se ha observado desde mediados de los ochenta un amplio proceso de liberalización de los impedimentos existentes a la IED así como medidas adoptadas por muchos países para atraerlas.

Esta tendencia continuó en 2000. en ese año se hicieron 150 cambios regulatorios de la IED por 69 países, correspondiendo el 98% a aquellos cambios que favorecen a la IED, y que van dirigida a crear un ambiente más favorable a la IED tanto en países desarrollados como subdesarrollados y los países “en transición”².

¹ UNCTAD 2001. Informe sobre las inversiones en el mundo. Panorama general.

² UNCTAD 2001. *Ibíd*em, p.24.

En este sentido se han suprimido o suavizado obstáculos legales a la entrada de la inversión directa, se han eliminado restricciones sectoriales, liberalizado disposiciones relativas a la transferencia de fondos, se han otorgado garantías de no expropiación, tratamiento no discriminatorio, etc., todo lo cual pretende dar un entorno jurídico estable y previsible a la IED, para atraerla a sus respectivos países a la vez que regularla.

Tratados bilaterales de inversiones

Los tratados bilaterales para la promoción y protección de las inversiones extranjeras (TBI) se han convertido en la principal fuente normativa que regula el trato de tales inversiones.

Aunque surgieron ya desde los primeros años de los sesenta, es desde finales del decenio de 1980 que los mismos se han expandido significativamente y ya a finales de 1998 se habían concluido 1726 tratados, y de éstos 434 fueron realizados entre países subdesarrollados. Así en 1998 se firmaron 170 tratados. Y de estos el 39% fueron concluidos entre países subdesarrollados y un 36% entre países desarrollados y subdesarrollados ³.

La importancia de los TBI no se deriva únicamente del hecho de que se hayan difundido ampliamente, sino también que los conceptos y normas recogidos en esos tratados se incorporan a muchos de los acuerdos regionales y plurilaterales más recientes.

Están estructurados con bastante uniformidad en los aspectos principales, pero también se caracterizan por la variedad de las disposiciones específicas que incorporan que reflejan las diferentes posiciones de muchos de los países que han concluido tales tratados.

Los TBI suelen basarse en el principio de la reciprocidad y se han establecido con la finalidad principal de regular el trato de las inversiones extranjeras una vez autorizada su entrada de acuerdo con lo que se prevea en ese sentido en la legislación nacional. La mayoría contienen normas en materia de trato de nación más Favorecida (NMF) y de trato nacional, aunque un número considerable de ellas se refieren únicamente al trato NMF y en otros se suelen prever excepciones a esos tratos.

Los mecanismos de solución de diferencias contemplan en la mayoría de los TBI un procedimiento obligatorio de arbitraje para resolver las diferencias rigiéndose normalmente por normas ya existentes como las recogidas en el Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a inversiones (CIADI).

Hay poco conocimiento del uso que los países y los inversionistas han hecho de los TBI, pero su más significativa función es mostrar, dar señales de una actitud favorable a la IED.

La naturaleza de estos tratados al igual que su número han ido cambiando también, los tratados tradicionales se centraban fundamentalmente en la protección de las inversiones incluyendo elementos como: definición de “inversiones”, admisión de las inversiones, expropiación y compensación, libre transferencia de los pagos, procedimiento de solución

³ UNCTAD, 1999 (a) *Ibídem*.

de diferencias, mientras que actualmente van siendo reemplazados por tratados que se centran fundamentalmente en la liberalización de las inversiones, como ocurre con los que Estados Unidos, principal inversor y principal receptor de inversiones del mundo, ha concluido con otros países, por ejemplo con Canadá y con Bolivia en los que se incluyen prohibición de las prescripciones en materia de desempeño, derecho de entrada y estancia temporal de personal directivo y prohibición de las restricciones en materia de nacionalidad para la contratación de personal clave.

Instrumentos regionales y plurilaterales

Entre la diversidad de instrumentos sobre inversión extranjera se encuentran también los acuerdos internacionales regionales y los plurilaterales, de diferente naturaleza jurídica, alcance y contenido.

Algunos se refieren sólo a las inversiones extranjeras, otros están integrados en un conjunto más amplio de cuestiones relacionadas con la cooperación e integración económica, en las cuales participan un número limitado de países constituyendo, en muchos de ellos, la liberalización de las inversiones, el elemento fundamental; mientras que en otros predominan más el criterio de promoción y protección característico de los TBI.

Uno de los de mayor alcance en este ámbito es el caso de la Comunidad Económica Europea, ahora Unión Europea, donde uno de los medios requeridos para establecer el mercado común es la libre movilidad de capitales, la eliminación de obstáculos a su circulación entre sus países miembros, lo que tiene gran impacto en las inversiones entre ellos y las de terceros países.

Por su parte el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) que formalmente es sólo una zona de libre comercio y no un mercado común o una unión económica, incluye disposiciones relativas a la IED de amplio alcance.

Existen numerosos tratados a nivel regional en todas las áreas geográficas, como el de la ASEAN, concluido en octubre de 1998 y enfocado sólo a las inversiones y que trata de crear un área competitiva de inversiones dentro de los países miembros desarrollando programas de cooperación y promoción entre ellos en un régimen más liberal y transparente que permita incrementar sustancialmente los flujos de inversiones dentro de la ASEAN de fuentes tanto de los países propios de la ASEAN como de fuera de ellos.

En todos estos instrumentos existen características comunes, se realizan entre un número pequeño de países relativamente homogéneos, en los que se negocian la adopción de estos acuerdos que sirvan a intereses comunes pero, que si bien incluyen aspectos más amplios de liberalización, su alcance es aún limitado, no tienen carácter universal, pero, en muchas ocasiones presagian nuevas tendencias en materia de leyes y regulaciones de inversiones.

En su nivel regional más amplio, es particularmente interesante los dos acuerdos logrados en el marco de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD)

sobre Códigos de Liberalización, cubriendo los movimientos de capital y las operaciones corrientes de Invisibles respectivamente, cuyas esferas de acción se han expandido gradualmente y que son instrumentos jurídicamente vinculantes.

Asimismo los países miembros de la OECD entablaron negociaciones en mayo de 1995 con vistas a la conclusión de un acuerdo multilateral sobre inversiones (AMI) que tenía como original objetivo el de consolidar en un solo instrumento, todo lo que la OECD había adoptado en materia de reglas de inversiones con anterioridad.

El AMI: OECD

El AMI es el primer intento internacional de combinar en un acuerdo multilateral, disciplinas que constituyen un marco general para las inversiones extranjeras y que comprenda normas de alto nivel para la liberalización y protección de inversiones a la vez que incluya procedimientos para solucionar las disputas.

El que este acuerdo se negociara en la OECD, que es una organización que incluye sólo a 29 naciones, que son las más ricas y a las que les corresponde la mayoría de los flujos de inversión extranjera, sienta un precedente al aceptarse que una negociación con vocación multilateral sea conducida en un foro no multilateral en donde quedan excluidas la mayoría de los países del mundo, que no forman parte de ese foro.

El hecho de que el AMI sería un acuerdo internacional autónomo, abierto, que permitiera la adhesión a países no miembros que desearan y pudieran cumplir sus obligaciones, no eliminaba la situación problemática para los países no miembros de la OECD de no tener ninguna participación en la negociación de sus normativas; lo que implicaba que no existía oportunidad para defender los intereses de cada país.

Las negociaciones contemplaban los siguientes elementos principales:

- Se define a la inversión como cualquier clase de activo, incluyendo no sólo las inversiones directas, sino también las de cartera, bienes raíces, derechos de propiedad intelectual, etc. Se incluía una lista con carácter únicamente ilustrativo, de activos cubiertos por esa definición amplia.
- Libre acceso general para inversionistas e inversiones. Esto significa poder invertir y operar competitivamente en todos los sectores de la economía, incluso en esferas tan sensibles como la cultura (TV, radiodifusión, cine, prensa escrita entre otras) la salud, el transporte, la compra de viviendas y tierra. Sólo se exceptuaba la industria de la defensa.
También las regulaciones del AMI, abarcarían todas las fases de establecimiento de la inversión incluyendo la fase de preestablecimiento.
- Trato nacional y de Nación más Favorecida a otorgar al inversionista y a la inversión; que implica en el primer caso, no discriminación entre firmas extranjeras

y nacionales; incluyendo acceso al capital interno, subsidio, concesiones de impuestos, etc., similar a lo previsto para las empresas nacionales.

- Reglas de transparencia.
Solo se invertirá en aquellos mercados en que los inversionistas conozcan sus reglas. Por lo tanto se requiere tener disponibilidad de información sobre cualquier Ley, regulación, procedimientos, acuerdos internacionales y políticas establecidas que no estén recogidas en las Leyes y regulaciones.
- Protección de inversiones
Incluye entre otros aspectos, transferencias de fondos, incentivos y compensación por expropiación.
- Solución de controversias Estado-Estado, y también inversionista-Estado, pero no del Estado al inversionista.

El AMI contemplaba además otras medidas como la participación en todas las operaciones de privatización, prohibición a ciertos requerimientos de desempeño impuesto a los inversionistas, la entrada de inversionistas y personal clave, entre otras. La idea subyacente al incluir tales medidas era que la aplicación del trato nacional y de nación más favorecida no eran suficientes para crear condiciones favorables a la inversión extranjera.

A través del análisis de los elementos esenciales que el AMI contemplaba, se puede afirmar que los propósitos del mismo eran eliminar el poder y el legítimo derecho de los Estados para regular la entrada, condiciones y operaciones de las firmas extranjeras en sus países.

No se trata de analizar si la inversión extranjera es buena o debe ser bien recibida. La mayoría de los países, como hemos señalado anteriormente, aceptan la importancia de ésta y tratan de crear las mejores condiciones internas para atraerla. Sin embargo, la inversión extranjera puede tener tanto efectos positivos como negativos; y uno de los principales objetivos de las políticas de desarrollo de los países es maximizar los beneficios y minimizar los aspectos perjudiciales; lo que sólo se logra, como la experiencia lo ha demostrado, cuando los gobiernos mantienen los derechos y poderes para controlar los flujos de inversión extranjera a sus países. Es un derecho soberano, esencial para cualquier país, el determinar sus propias políticas económicas y sociales.

Si se hubiera adoptado el AMI, estos derechos quedarían severamente restringidos y serían las empresas transnacionales las que establecerían las reglas del juego y no los gobiernos nacionales. Ellas tendrán todas las libertades sin ninguna responsabilidad, excepto las que se relacionan con sus propias ganancias.

Las negociaciones de este acuerdo se realizaron en un ambiente prácticamente secreto con insuficiente información a los niveles políticos y a las instituciones sociales. Es a partir de su difusión en INTERNET por una Organización no gubernamental (ONG) francesa en

enero de 1997 que se conoció lo que se estaba negociando y que debía finalizar en mayo de 1997. Después de esto, hubo un amplio movimiento de rechazo internacional al AMI.

Por último, en Octubre de 1998 se decidió por la OECD no continuar las negociaciones del AMI, decisión que fue precedida de una pausa de 6 meses para reflexionar y consultar con la sociedad civil de cada uno de los países interesados y del anuncio de Francia de que su delegación no participaría en la continuación de las negociaciones, teniendo en cuenta que en la OECD las decisiones se adoptan tomando como base el consenso, la posición de Francia conllevaba el fin de las negociaciones.

Diversas opiniones se han expresado sobre las causas que determinaron el fracaso de las negociaciones del AMI, entre ellas cambios asumidos en el clima político durante el curso de las negociaciones y posiciones duras contra la globalización, fuerte oposición de la sociedad civil a través de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), no participación de los países subdesarrollados en las negociaciones, (sólo participaron unos pocos como observadores), la elección de la OECD como foro para la negociación, la ausencia de la aprobación de una cláusula de excepción en el sector de la cultura, las contradicciones inter-imperialistas que se manifestaron al discutirse aspectos sobre normas laborales y ambientales, sobre el mecanismo de solución de diferencias, sobre la interpretación de la expropiación y también las voluminosas “excepciones” de EUA y su insistencia en su derecho a aplicar sus leyes extraterritoriales.

Del fracaso de las negociaciones del AMI, puede derivarse algunas lecciones, tales como: el hecho de que exista una red muy amplia de TBI en los últimos años, no permite asumir que ello constituya señales de que los países estén listos para pasar a otro nivel, al regional y de éste al multilateral; esto implica cambios no sólo cuantitativos (en términos de países que involucra) sino también cualitativos.

Los acuerdos internacionales, por definición contienen obligaciones que por su naturaleza, limitan en cierta medida la autonomía de los participantes por lo que al final de las negociaciones se debe lograr un acuerdo que contemple la solución de problemas que no podrían lograrse por medidas puramente internas de cada país y, que este acuerdo mejorara las relaciones económicas entre los países que son parte de él y que se lograra con él algo nuevo e importante con relación a otros acuerdos.

Debe reflejar asimismo, un balance entre derechos y obligaciones; necesita además que se contemple cierto grado de flexibilidad que permita a los países conseguir sus objetivos de desarrollo a la luz de sus necesidades y circunstancias específicas, y por último, la transparencia en las negociaciones juega un importante papel en su éxito.

RECUADRO 1

La Ley Helms – Burton y las negociaciones del AMI.

El 12 de marzo de 1996. el presidente de Estados Unidos, William Clinton, firmó la denominada “Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana”, más conocida por Ley Helms– Burton, en atención a los senadores que la propusieron.

Dicha ley si bien persigue reforzar y ampliar el bloqueo contra Cuba, también sanciona a terceros países, a través de sus títulos III y IV, los cuales buscan paralizar y resentir el proceso de inversiones extranjeras en la Isla.

El título III otorga a los ciudadanos estadounidenses, bajo ciertas condiciones, la legitimidad para iniciar acciones civiles en los Tribunales de Estados Unidos contra personas que hayan “traficado” en propiedades expropiadas por el Gobierno de Cuba. Por su parte el título IV impide el ingreso a Estados Unidos de extranjeros y su familia; que hayan “traficado” con propiedades nacionalizadas por el Gobierno de Cuba y que hayan sido reclamadas por un ciudadano estadounidense.

Desde la entrada en vigor de la ley (1ro de agosto de 1996) el título III no se ha aplicado, en virtud de las facultades que la misma legislación otorga al Presidente norteamericano para decretar suspensiones temporales del mismo, siendo la última firmada en enero del 2001, tres días antes de que Clinton abandonara la Casa Blanca. No ocurre igual con el título IV que si se está llevando a la práctica.

Cuba denunció esta ley en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde su aprobación y recibió el apoyo de 17 naciones, entre las que se encontraban países como Canadá, México y la Unión Europea. Fue esta última la que acudió a esta Organización, al considerar que el contencioso era comercial, porque perjudicaba a los estados miembros que mantenían relaciones con Cuba y por atentar contra los principios del comercio internacional, debido a sus efectos extraterritoriales.

En este sentido en los meses de junio a octubre de 1996, la Comisión Europea y Estados Unidos celebraron tres rondas de consultas, a fin de buscar una solución al conflicto. Como ello no fue posible, la Unión Europea solicitó el establecimiento de un Grupo Especial, para analizar la conformidad de dicha legislación con las normativas de la OMC.

Estados Unidos por su parte, se limitó a repetir que no reconocía la competencia de la OMC para dictaminar sobre una cuestión que para su país afectaba a la seguridad nacional y que no tenía aspectos comerciales. Esta actitud la mantuvo tanto durante las consultas, como con el grupo especial impuesto por la Dirección de la OMC, con el que se negó a cooperar. A partir de aquí el mecanismo dentro de la organización es automático.

Y desde este momento, se inició un proceso de negociación entre ambas naciones, con el

objetivo de alcanzar un acuerdo, sin necesidad de utilizar el procedimiento de solución de diferencias. Claro está que de seguirse ese mecanismo, el fallo del Grupo Especial favorecería a la Unión Europea, y se impugnaría dicha ley; pero si Estados Unidos hubiera desconocido el dictamen, ello significaría un serio debilitamiento de la OMC, al ser cuestionable su credibilidad, a sólo dos años de su creación.

El 11 de abril de 1997, la Unión Europea y Estados Unidos alcanzaron un entendimiento preliminar, en virtud del cual ambas partes se comprometieron a desarrollar disciplinas y principios para fortalecer la protección de las inversiones y en particular para inhibir la adquisición de aquellas que hayan sido expropiadas por cualquier Estado; en contravención del derecho internacional. Al mismo tiempo, la Unión Europea se comprometió a suspender provisionalmente se reclame ante la OMC y Estados Unidos a mantener la no aplicación del título III, así como a negociar paralelamente con el Congreso norteamericano la posibilidad de modificar la ley en cuestión, a fin de eliminar la puesta en práctica de su título IV.

De hecho las negociaciones continuaron a pesar de haber incumplido la administración de Estados Unidos con los compromisos suscritos. Es más, el Congreso aprobó nuevas enmiendas a la Helms Burton que la recrudecía y haciéndola más injerencista y extraterritorial.

El Grupo Especial suspendió de manera temporal sus procedimientos a solicitud de la UE en abril de 1997 y al no reabrirlo, al cabo de un año, en abril de 1998 quedó sin efecto de acuerdo a lo estipulado.

El 18 de Mayo de 1998 se logró un nuevo entendimiento entre la UE y Estados Unidos, que se conoce como “Entendimiento con respecto a las medidas para el Fortalecimiento de la Protección de Inversiones”

Bajo este acuerdo, Estados Unidos no sólo dejaría de aplicar el título IV de la Helms Burton sino que también lograría prorrogar la aplicación del título III (sin límites específicos de tiempo) a las empresas europeas que hubieran realizado inversiones en Cuba hasta la fecha del entendimiento.

La U.E se comprometió a inhibir las inversiones de sus empresas en propiedades de ciudadanos norteamericanos “expropiados ilegalmente en Cuba” a partir de la fecha del entendimiento, denegándoles asistencia comercial y apoyo gubernamental, lo que se traduce en el no otorgamiento de préstamos, subvenciones, seguros, ventajas fiscales, ni apoyo diplomático por parte de los Estados europeos.

De hecho, “la solución ha sido peor que el problema”, la UE aceptó la legislación anticubana, y su carácter retroactivo, pues a pesar de que el entendimiento se aplica a “futuras inversiones”,- por lo que las ya establecidas antes del 18 de mayo pueden funcionar sin sanciones- no procede para “futuras nacionalizaciones” sino sólo para las realizadas desde finales de 1950. Además, las futuras inversiones no estarán exentas del carácter extraterritorial de esa ley.

La intención real de Estados Unidos era incluir este entendimiento acordado solo en la Unión Europea, en las disciplinas que se negociaban en el AMI queriendo así, la internacionalización de la Ley Helms-Burton bajo un tratado multilateral para evitar las inversiones extranjeras en Cuba.

De incorporarse tal normativa al AMI la prohibición de inversiones futuras en propiedades ilegalmente expropiadas en cualquier parte del mundo se referiría no sólo a las norteamericanas sino que se haría extensiva a otras naciones y bajo ese marco se referirían también a “futuras inversiones” de los otros países que accedieran al AMI.

No se firmó el AMI, por lo tanto no se internacionalizó la Helms-Burton, pero ese sigue siendo la intención de Estados Unidos, por lo pronto, solo existe el entendimiento con la Unión Europea, que es contradictorio si se tiene en cuenta la suscripción de TBI del Estado Cubano con los gobiernos de los diferentes países de la Unión Europea. En virtud de éstos se deben promover los flujos de inversiones hacia Cuba así como la protección de las mismas, pero según el entendimiento deberán inhibirse y desestimularse.

Tampoco ha prevenido la aplicación de medidas extraterritoriales de E.U. y su incumplimiento de las normativas acordadas.

Instrumentos Multilaterales

Aunque en los años transcurridos desde la segunda Guerra Mundial, hubo diversos esfuerzos para lograr la concertación de un acuerdo multilateral sobre inversión extranjera, ninguno de ellos tuvo éxito.

Los actuales instrumentos de este nivel, tienen un alcance restringido, unos son jurídicamente vinculantes y carecen de normas sustantivas y otros en los que sí figuran éstas están desprovistas de carácter vinculante.

Entre ellos están los instrumentos concluidos en el marco del Grupo del Banco Mundial, uno sobre el establecimiento de mecanismos para arreglo de diferencias entre inversores y Estados, el otro un organismo de garantía de inversiones⁴.

Ha habido otros intentos en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, como fue la elaboración del proyecto de código de Conducta para las empresas transnacionales, en 1983, que no fue adoptado y cesaron las negociaciones.

Esta misma situación se da en la Organización Mundial del Comercio (OMC), que como se conoce, es el único órgano internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países.

⁴ Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States (1965) y convention establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency (1985)

Sin embargo, en las negociaciones de la Ronda Uruguay se elaboraron también normas que guardan relación con la inversión extranjera las cuales quedaron incluidas en algunos de los acuerdos aprobados en dicha Ronda, que también dio origen a la OMC.

Ellos son: en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS ó GATS); en el Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC ó TRIPS); en el acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el comercio (MIC ó TRIMS) y en el acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC).

No obstante el carácter fragmentario de las normas en la OMC, es decir, no son de carácter completo, sí son vinculantes; ellas imponen importantes obligaciones a los gobiernos con respecto a las inversiones extranjeras, como se podrá observar en el análisis de los Acuerdos ya mencionados.

En el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GAT'S) se define el "comercio de servicios", e incluye los cuatro modos de suministro, entre ellos el conocido por "presencia comercial" (definida como todo tipo de establecimiento comercial o profesional en el territorio de cualquier otro Miembro), es decir, que este acuerdo abarca formas de establecimiento que corresponden al concepto de IED, reconociéndose que éstas son requisito previo para el suministro de muchos servicios. Otro modo de suministro relacionado con las inversiones es el de "presencia física", que está muy relacionado con el de presencia comercial".

El AGCS incluye una serie de normas en las que se establece el contexto en que han de interpretarse las listas de compromisos específicos, incluyendo los relativos a las inversiones.

Está el enfoque basado en una lista positiva donde se enumera los sectores o medidas con respecto a los cuales se asumen obligaciones y el basado en una lista negativa donde se enumeran a los que no se aplican las obligaciones.

El AGCS contiene una lista positiva para los sectores y una lista negativa de las limitaciones al acceso a los mercados y al trato nacional.

La norma general más importante es la del Trato de Nación más Favorecida (NMF) que significa dispensar igual trato a todos los interlocutores comerciales, no se puede discriminar entre países.

Sin embargo y a diferencia de lo que ocurre en otros acuerdos, el trato nacional no es una norma de aplicación general, la igualdad de trato para extranjeros y nacionales se efectúa de acuerdo con los compromisos específicos contraídos.

El AGCS no es en sí un acuerdo sobre inversiones; sino que considera las inversiones como uno de los elementos del comercio de servicios, regulando los términos y condiciones en

que un inversionista extranjero puede entrar en el mercado, así como las condiciones en que se pueden realizar las actividades en la fase posterior a la inversión.

Este acuerdo es en definitiva, multilateral y vinculante.

En **el caso del Acuerdo sobre los ADPIC (o TRIPS)** se debe señalar que aunque no trata directamente de las inversiones extranjeras, sus disposiciones sobre las normas mínimas para la protección de la propiedad intelectual y los procedimientos internos para hacer respetar los derechos, están directamente relacionadas con el marco jurídico de las inversiones extranjeras.⁵

Además se observa el principio básico de no discriminación, a través de la aplicación de la cláusula de trato nacional (igualdad de trato para nacionales y extranjeros) y de la de Nación más Favorecida (igualdad de Trato para las nacionales de los distintos países miembros de la OMC).

El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el comercio (MIC) se aplica únicamente a las medidas que afectan al comercio de mercancías. En él se reconoce que ciertas medidas en materia de inversiones pueden tener efectos de restricción y distorsión del comercio y se estipula que ningún miembro aplicará ninguna medida que discrimine contra las empresas o productos extranjeros.

Como anexo al Acuerdo se incluye una lista ilustrativa de esas medidas; entre ellas se encuentra las prescripciones en materia de contenido nacional y las medidas que limitan las importaciones de una empresa o que establezcan objetivos de exportación para las mismas.

Se estableció plazos para los diferentes grupos de países para que eliminaran las medidas reportadas, y lo que está sucediendo es que los países subdesarrollados están solicitando prórroga de ese período al menos en relación a sectores específicos. Se considera necesario realizar un examen de este Acuerdo y estudiar si se deben establecer también disposiciones relativas a las políticas en materia de inversiones y competencia.

En el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se definen como subvenciones algunos tipos de medidas comprendidas en cada una de las tres categorías principales de incentivos a la IED (incentivos fiscales, financieros e indirectos) y están en consecuencia, sujetas al acuerdo.

Sin embargo, como el concepto subyacente del acuerdo está orientado al comercio de mercancías, es muy difícil aplicar su régimen a los incentivos a la inversión.

También en el **Acuerdo Plurilateral de compras del sector público**, la reglamentación exige que no haya discriminación contra los productos extranjeros, ni contra las empresas

⁵ En la definición de “inversiones” muchos acuerdos consideran incluidos expresamente la propiedad intelectual.

extranjeras establecidas localmente. Ahora bien, estas normas son más amplias porque incluyen tanto los servicios como las mercancías.

Por último cualquier conflicto en relación con inversiones cubiertas por los acuerdos arriba mencionados, puede ser solucionado a través del mecanismo establecido en el Entendimiento de Solución de Diferencias.

Grupo de trabajo sobre la relación entre Comercio e Inversiones

En la conferencia Ministerial de Singapur, en diciembre de 1996, los miembros de la OMC, acordaron establecer un grupo de trabajo encargado de examinar la relación entre comercio e inversión, teniendo en cuenta las disposiciones existentes de la OMC sobre estas cuestiones.

En esa reunión quedó claramente expuesto que cualquier futura negociación en materia de disciplinas multilaterales aplicables a este sector sólo podrá tener lugar tras la adopción por los miembros de la OMC de una decisión explícita por consenso acerca de esas negociaciones⁶.

La labor del grupo contempla el estudio de una serie de temas agrupados en tres grandes áreas:

- Consecuencias de la relación entre el comercio y las inversiones para el desarrollo y el crecimiento económico.
- La relación económica entre el comercio y las inversiones
- Instrumentos y actividades internacionales existentes en lo que respecta al comercio y las inversiones.

Sobre la base de la información anterior, el Grupo deberá discutir convergencias y divergencias de los instrumentos internacionales vigentes; ventajas y desventajas de la adopción de normas bilaterales, regionales y multilaterales; derechos y obligaciones de países de origen y los países receptores y de las inversiones y los países receptores; y cooperación internacional en la materia.

Se trata fundamentalmente, de un programa de naturaleza “educativa” que se reconoce deberá desarrollarse en forma abierta. Igualmente, se reconoce que la dimensión del desarrollo deberá permear todos los elementos del plan de trabajo del Grupo y que particular énfasis debe dársele a la situación de los países menos adelantados.

Aunque es muy clara la naturaleza de la labor del Grupo; diversos factores apuntan a que se trate de negociar un acuerdo multilateral sobre la materia en el marco de esta organización. Ya se intentó hacerlo por la UE y Canadá en la 1era. Conferencia Ministerial, en Singapur en Diciembre de 1996.

⁶ OMC (1996) Declaración Ministerial de Singapur. Párrafo 20.

En esa ocasión no se logró y a ello se opusieron la mayoría de los países subdesarrollados, especialmente los asiáticos y africanos. En la actualidad la idea se ha vigorizado con el fracaso de las negociaciones del AMI en la OECD, pero no se ha adoptado ninguna decisión formal al respecto.

A favor de la OMC, como foro se señalan distintos aspectos, entre ellos que existe la posibilidad de tener una participación directa durante todo el proceso negociador de todos los países miembros que ya ascienden a 144 países, y en el que estarían incluidos los países subdesarrollados a diferencia del AMI en el foro de la OECD, pudiendo lograrse un balance más adecuado de intereses que refleje la dependencia mutua de los países receptores y emisores de IED, aunque este número de países podría hacer más difícil el consenso. Se plantea además que se aseguraría una mayor coherencia entre las disciplinas de comercio y las inversiones, con el establecimiento de normas multilaterales sobre inversiones en la OMC, lo que permitiría aumentar la transparencia y la previsibilidad y esto contribuiría a crear mayores oportunidades de atraer inversiones extranjeras, y por consiguiente, aumentarían el crecimiento económico y el desarrollo de los diferentes países.

Sin embargo, otros países, especialmente subdesarrollados, se cuestionan la necesidad de unas normas multilaterales para la inversión; muestran su escepticismo, porque la existencia de esas normas no garantizan que condujeran por sí solas a un aumento de los corrientes de inversión; son factores internos los que determinan básicamente los flujos de IED, tales como tamaño del mercado, mano de obra calificada, estabilidad política, buena infraestructura.

Se ha puesto en entredicho la idea de que la existencia de una gran diversidad de acuerdos sobre inversiones provocara confusión y falta de transparencia, por lo que era menester establecer un marco multilateral de normas sobre inversiones.

Incluso se ha planteado que el objetivo fundamental de las propuestas de instauración de las normas multilaterales, era buscar el acceso de la IED a los mercados, y que, al respecto, la existencia de esas normas, acarrearía costos importantes para los países receptores al disminuir su flexibilidad política, necesaria para aplicar política de desarrollo habida cuenta de sus circunstancias específicas.

En otras observaciones que se han realizado acerca de las normas multilaterales sobre inversiones, se ha expresado la opinión de que es necesario identificar con más precisión los costos y beneficios de esas normas; que los costos parecían superar a los beneficios. Uno de estos costos era el que entrañaba la pérdida de autonomía normativa de los países subdesarrollados para aplicar sus propias políticas de desarrollo y otra era la posibilidad de que esas normas favoreciesen indebidamente a las empresas transnacionales en sus relaciones con los países receptores.

Algunos países, fundamentalmente subdesarrollados, se han cuestionado también si es la OMC el foro adecuado para llevar a cabo esas negociaciones. Plantean que siendo una organización comercial, no es de su competencia o jurisdicción, tratar de incorporar a esta

institución cualquier tema que no esté relacionado con el comercio, como lo sería un régimen para las inversiones en sí mismas, con sus reglas y políticas de establecimiento.

Sin incluir las inversiones, ya en Seattle en Diciembre de 1999 se vio que los países subdesarrollados y los menos nuevos adelantados, consideraban que no se debía acometer negociaciones para la liberalización de nuevos sectores, mientras no se realizara un balance de la implementación y del impacto de los acuerdos de la Ronda Uruguay. No asumir nuevos compromisos, no negociar nuevos aspectos.

Por otra parte, y lo que lo hace más atractivo para los que propugnan el establecimiento de las normas multilaterales sobre la inversión, existe en la OMC el sistema integrado de solución de diferencias que permitiría endurecer las acciones contra cualquier país que viole las normas establecidas en los acuerdos de la Organización, al permitir las medidas de represalias en el sector donde se incumpliera las normas o en otro.

Pero para otros países existen otras maneras posibles de promover la liberalización y la protección de inversiones en un marco multilateral, por ejemplo dentro de la OMC en el contexto de los acuerdos ya existentes, como el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC o TRIMS) y del acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS).

En las MIC, en el examen previsto de este Acuerdo, podría estudiarse cómo podría contribuir a lograr una liberalización de las inversiones en un contexto multilateral.

En cuanto al AGCS se ha propuesto que también el Grupo de Trabajo estudiase la viabilidad de ampliar su alcance para incluir disposiciones sobre protección de las inversiones.

De esta manera se evitaría entrar a negociar un acuerdo multilateral sobre las inversiones en la OMC, que podría distraer la atención de las negociaciones para la liberalización del comercio y el acceso a los mercados, verdadero objetivo de trabajo de esta organización.

En el estado actual del análisis de todas estas cuestiones sobre inversiones extranjeras en la OMC, no se avisa que se puede lograr el consenso necesario para establecer negociaciones rápidamente,

Las relaciones entre comercio e inversión son complejas y no son susceptibles de conclusiones definitivas por lo que la labor del Grupo de trabajo es continuar la labor educativa, examinando aquellas cuestiones cuyo estudio se sugiere por los Miembros. La discusión sobre estos temas continuará abierta.

Posterior a Seattle, han persistido los debates sobre las ventajas e inconvenientes de negociar un marco multilateral de normas sobre inversiones en la OMC.

Estas divergencias de opiniones se han mantenido en reuniones y consultas al efecto, previos a la celebración de la Cuarta Conferencia Ministerial en Doha, Qatar, y en la propia Conferencia. De un lado varios países desarrollados y algunos subdesarrollados, apoyaban

la decisión de iniciar la negociación. Por el otro, muchos países desarrollados se han opuesto a que este tema sea objeto de negociación, al menos por el momento.

En definitiva en la Declaración Ministerial de Doha se acordó que después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial se celebrarán negociaciones sobre la base de una decisión que se ha de adoptar, por consenso explícito, en ese período de sesiones.

Consideraciones finales

- La creciente importancia de las empresas transnacionales en la economía mundial, y el considerable aumento de la inversión extranjera directa ha determinado que se considere el papel que podría desempeñar un marco internacional estable para facilitar las funciones de esas empresas.
- En la actualidad la forma principal de aplicar normas a las inversiones extranjeras, es la concertación de tratados bilaterales de inversiones (TBI) entre los gobiernos.
- La naturaleza de estos tratados, actualmente hay más de 1,700 vigentes, ha ido cambiando, los tradicionales se centran fundamentalmente en la protección de las inversiones; actualmente se centran en la liberalización de las inversiones.
- Existen también acuerdos internacionales regionales y pluralistas sobre inversión extranjera, unos se refieren sólo a ellos, otros están integrados en un conjunto más amplio de cuestiones sobre cooperación e integración económica, con los que participan un número limitado de países.
- El Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) que se negoció en la OECD, organización que incluyen sólo a 29 naciones, trataba de negociar normas de alto nivel para la liberalización y protección de inversiones, a la vez que incluía procedimientos para solucionar las disputas. Sería un acuerdo internacional abierto. Permitiría el acceso de países no miembros aunque éstos no participarían en las negociaciones.
- Las negociaciones del AMI fracasaron. En octubre de 1998 se decidió no continuarlas y se plantea diversos factores que lo determinaron: fuerte oposición de la sociedad civil a través de las ONG, posiciones duras contra la globalización, contradicciones interimperialistas, no se consideró cláusula de excepción en el sector de la cultura, etc.
- En la OMC también existen normas sobre la IED, las cuales quedaron incluidas en varios de los Acuerdos aprobados en la Ronda Uruguay como el de Servicios, el de la Propiedad Intelectual, en el de las Medidas en Materia de Inversiones

relacionadas con el Comercio, y en el de Sobrevenciones y Medidas Compensatorias. Tienen carácter fragmentario, pero son vinculantes y cualquier disputa en relación a estas normas al igual que con todas las normas de la OMC, pueden ser solucionadas a través del mecanismo establecido de Solución de Diferencias.

- En la OMC funciona un grupo de trabajo sobre la relación entre Comercio e Inversiones, aprobada en la Primera Conferencia Ministerial, en Singapur en diciembre de 1996, que es de naturaleza “educativa” pero se discute también sobre la posibilidad de negociar un acuerdo multilateral sobre las inversiones en el marco de la OMC.
- Todavía no se ha logrado el consenso necesario para establecer negociaciones rápidamente, en especial, la mayoría de los países subdesarrollados se cuestionan la necesidad de unas normas multilaterales para la inversión porque ellas por sí solas no garantizan un aumento de las corrientes de inversión.
- Las divergencias continúan, pero en la Quinta Conferencia Ministerial deberán pronunciarse en ese sentido para celebrar negociaciones si hay consenso explícito.

Bibliografía

- CEPAL (1997). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- CIEI. (1998) La OMC y los países subdesarrollados, Avance de Investigación. Colectivo de Autores, Ciudad de La Habana, octubre de 1998.
- OMC. (1996). Informa Anual, Vol. I. Capítulo IV
- OMC .1999 (a) Informe (1999) del Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversiones al Consejo General. Documento WT/WGTI/3, 22 octubre de 1999.
- OMC. 1999 (b) Diversos documentos del Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversiones. Series WT/WGTI/W/ y WT/WGTI/M/
- OMC. 2000 (a) Report (2000) of the Working Group on the Relationship between Trade and Investment to the General Concil. Document WT/WGTI/4, 27 november 2000.
- OMC. 2000 (b) Diversos documentos del Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversión. Series WT/WGTI/W/ y WT/WGTI/M/.
- UNCTAD 1999 (a) World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and Challenge of Development (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD 1999 (b) Trends in International Investment Agreements: An Overview.
- UNCTAD. Series on issues in international investment agreements. (New York, and Geneva, United Nations)
- UNCTAD 1999 (c) Lessons from the MAI. UNCTAD. Series on issues in international investment agreements (New York and Geneva: United Nations)
- UNCTAD 1999 (d) Preparing for Future Multilateral Trade Negotiations: Issues and Research Needs from a development perspective. (New York and Geneva, United Nations).
- UNCTAD 2001. Informe sobre las inversiones en el mundo. Fomentar las vinculaciones. Panorama General. (New York y Ginebra: Naciones Unidas).

CHINA Y LA ORGANIZACION MUNDIAL DE COMERCIO (OMC)

Dr. Julio A. Díaz Vázquez
Profesor

Lic. Eduardo Regalado Florido
Investigador

Introducción

Resulta paradójico que China, con un cuarto de la población del globo terrestre (1260 millones de habitantes en 1999), ocupando el noveno lugar mundial por el volumen de sus exportaciones, con un peso de cerca del 8% en el comercio internacional, (excluyendo a Hong Kong y Macao), un crecimiento económico calificado de espectacular (entre el 7-9%) por más de 20 años y que, ha atraído una inversión extranjera cercana a los 400.000 millones de dólares, fundamentalmente, en los últimos dos lustros (45.400 millones en 1999), no haya sido todavía llamada a participar en el sistema multilateral de intercambios.

China es, ciertamente, un caso particular. Si es innegable que se trata todavía de un país pobre, tal cual lo muestran los indicadores globales principales, no es, claro está, una economía comparable a otras de las existentes en el mundo de hoy. Mientras, no hay lugar a dudas de que los países de la orilla asiática del Pacífico, con China a la cabeza, pueden llegar a dominar el comercio internacional para el año 2010, relegando a un segundo plano a las potencias actuales, Estados Unidos y la Unión Europea (UE).

Precisamente, incursionar en los argumentos y circunstancias que han influido en la exclusión de China, en un momento, del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y, posteriormente, de la Organización Mundial del Comercio (OMC), es el objetivo básico del presente trabajo. A su vez, resulta válido insistir en que esta problemática no sólo presenta aristas económicas, sino también vertientes que tocan cuestiones medulares de política internacional.

De aquí que, sin ignorar estas últimas, la síntesis elaborada acentuará el énfasis mayor en aquellas cuestiones que atañen a la economía, interés que representaban para las partes involucradas en las conversaciones, así como las diferentes posiciones que, a lo largo de los años, han estado en la agenda a negociar para alcanzar un pacto que llevara a China a formar parte del GATT y la OMC.

Igualmente, constituye otra chocante particularidad que el Gobierno Chino haya venido por largo tiempo planteando “recuperar” su condición “de parte signataria”, primero

del (GATT), y después, participar en los trabajos de la continuadora de aquella institución, la OMC, luego de haber sido parte constituyente del Protocolo de Aplicación Provisional del GATT en mayo de 1948. De aquí que, la parte china haya insistido en múltiples foros y encuentros internacionales que, para el país no se trataba de un problema de “reingreso”, sino del reconocimiento de los derechos adquiridos como Estado con personalidad internacional.

Finalmente, resumir casi 15 años de discusiones, momentos de acercamiento, coyunturas, crisis de entendimientos, etc. recorridos por China para abrir las puertas del GATT y la OMC, exigió peinar una enorme cantidad de informaciones cablegráficas, documentos, pronunciamientos de dirigentes estatales chinos, comentarios de prensa y publicaciones periódicas. Ante esta situación, para aligerar el material se prescindió del uso de citas, remitiendo al lector a la reseña de la bibliografía consultada. Las omisiones e imperfecciones en el logro del objetivo trazado van a la cuenta de los autores.

Antecedentes y evolución de las negociaciones hasta 1995

Al triunfar la Revolución en 1949 China no fue reconocida, de inmediato, por la gran mayoría de los Estados Occidentales; encabezando esta oposición el gobierno de los Estados Unidos. Asimismo, mediante las presiones e influencias que ejercía este país en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) impuso que, como representante permanente y verdadero del Continente, en este organismo, fungiera el gobierno nacionalista de Chiang Kai-chek instalado en Taiwán. La participación de los voluntarios del Ejército de Liberación Popular Chino en la guerra de Corea en 1950-1953 vino a patentizar la exclusión y boicot internacional que las grandes potencias capitalistas mundiales habían impuesto al gigante asiático.

Esta absurda e irracional política se mantuvo hasta 1971 al ser expulsada Taiwán y a la República Popular de China (RPCH) se le restituyeran todos sus derechos y deberes en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad de la ONU. Posteriormente, el Estado Chino se fue integrando en organizaciones internacionales; en 1980 al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial (BM). En septiembre de 1982 pidió participar en calidad de *observador* en el GATT, carácter que se le otorgó; en abril de 1984 se le autorizó a intervenir como “*observador especial*”, así como asistir a las reuniones del Consejo y sus organismos subordinados. En 1984 firmó el Acuerdo Multifibras que regula el comercio internacional de productos textiles.

Debe apuntarse que la República de China fue uno de los 23 Estados que firmó la Carta de Constitución del GATT el 30 de octubre de 1947. El 21 de abril de 1948 el representante del entonces Gobierno Chino (encabezado por Chiang Kai-chek) rubricó el Protocolo de Aplicación Provisional; el 21 de mayo del mismo año, al ratificarse el Acuerdo por la mayoría de los signatarios, el país se convirtió en fundador del GATT.

Asimismo, al constituirse el Gobierno de la RPCH, el 1 de octubre de 1949, suspendió sus actividades como parte firmante del GATT.

No obstante, de acuerdo con el derecho universalmente reconocido, el reemplazo del Gobierno Nacionalista por el Popular no se considera un cambio de Estado, por lo que la personalidad internacional de China se mantiene y, por tanto, subsisten méritos para calificarla como fundadora del GATT. Sin embargo, por razones históricas, por más de 30 años el país dejó de participar en la organización. En el tiempo transcurrido, tanto China como el GATT experimentaron grandes cambios. De aquí que, si las partes exigen, de manera retroactiva, el ejercicio de los derechos y deberes que fueron suspendidos, se producirían sin dudas, serios y complicados diferendos jurídicos. Por este motivo, la parte china sostuvo la tesis de la renuncia al uso de las prerrogativas que no pudieron satisfacerse ni realizarse en el pasado.

En tanto, valiéndose de la representación espúrea que ostentaban en la ONU las autoridades de Taiwán envían una nota, en marzo de 1950, a la Secretaria de la ONU en la que declaran su salida del GATT. El 5 de mayo de 1950 dicha solicitud entra en vigencia; el Gobierno Chino hizo saber su rechazo a tal decisión. Mientras, en marzo de 1965 Taipei pide entrar al GATT como “observador”, petición que es aceptada. Al recuperar la RPCH el puesto de legítimo representante en la ONU, en noviembre de 1971, se cancela por el GATT la participación taiwanesa en la organización.

Por otra parte, en octubre de 1991 China clarificó su postura en cuanto a la participación de Taiwan en el GATT como “zona arancelaria individual de China”. Por este medio se estaba extendiendo a la Isla el tratamiento contemplado en la cláusula C de la Sección 5 del artículo 26 de GATT, que China expuso, en su momento, (abril de 1986 y enero de 1991) para que Hong Kong y Macao siguieran siendo consideradas partes signatarias del GATT, pero ahora como Regiones Administrativas Especiales (RAE), bajo el nombre de “Hong Kong-China” y “Macao-China”.

Así, en julio de 1986 el Gobierno de China solicitó oficialmente la recuperación de su posición de país signatario del GATT. Comenzó desde entonces, un largo proceso de negociaciones, prolongado hasta hoy día, para establecer el calendario y condiciones en que tal acceso se produciría. Sin embargo, el retorno al GATT ni la de miembro fundador de la OMC fueron alcanzados.

La anterior situación tuvo sus raíces en las objeciones impuestas por los países desarrollados, fundamentalmente, los EE.UU. De igual modo, el desaparecido GATT como la sucesora OMC, además del gobierno norteamericano, Japón, la UE, Canadá y otros países exigieron a China aceptar un abultado número de requisitos para permitir su vuelta al sistema de reglas y normativas aprobados por aquellas organizaciones.

Dentro de las demandas hechas a China figuraron, desde mediados de los años 80`, entre otras, estimular la liberalización comercial, acelerar y profundizar las reformas económicas y, sobre todo, aceptar la disciplina multilateral. Además, se ha insistido en la rebaja de los aranceles, abandono de las barreras no arancelarias (BNA),

generalización de las relaciones de mercado, claridad en las disposiciones comerciales, un régimen administrativo uniforme para el comercio, extender la política de apertura al exterior a todo el territorio aduanero del país, seguridades para sostener las normas de importación, así como una fuerte disminución de las empresas estatales que controlan el comercio exterior.

Sin embargo, en el proceso de negociaciones no sólo han estado presentes las disparidades en los enfoques y reclamos económicos; también mucho pesaron discrepancias coyunturales, así como demandas de tipo político. Las mayores objeciones en estos campos provinieron de Washington y, en menor medida, de la UE. Estos interlocutores han sido los principales frenos en la conclusión de las discusiones bilaterales y multilaterales para lograr resarcir el puesto de China, primero en el GATT, y por derecho, en la OMC.

En particular, los Estados Unidos, además de las exigencias canalizadas mediante el GATT y la OMC, en las negociaciones bilaterales con China, presentó reclamos que abarcaron, entre los más significativos, el respeto a los derechos de propiedad intelectual, la erradicación de la “piratería industrial”, en especial, a los impresos como discos musicales compactos, CD-ROM, *software* para computadoras personales, etc. En estas materias en febrero de 1995 China y los EE.UU. firmaron un acuerdo sobre la protección de patentes y *copyrights* (derechos de autor) de productos audiovisuales, al que seguidamente se sumó otro que daba acceso al mercado chino a los artículos de procedencia norteamericana de las industrias de la informática y del entretenimiento.

No obstante, aunque se ha reconocido que el Gobierno de China persigue y sanciona a los establecimientos comerciales que venden productos *piratas*, se insistió en que hacia pocos esfuerzos para eliminar su fabricación en aquellas empresas que persisten en estas prácticas. También se alegó que la parte asiática no cumplía cabalmente con la impresión de un código de identificación en los productos.

Sin excluir que los medios de comunicación y la prensa norteamericana, inflaron los comentarios acerca de que, las factorías clausuradas, continuaban con sus prácticas desleales después de firmado el acuerdo; no puede obviarse que detrás de muchas de estas campañas se escondían influencias bastardas, así como cabildeos de intereses partidarios.

Igualmente, se le planteaba a China una mayor apertura a las inversiones extranjeras en sectores industriales cerrados, los servicios bancarios, telecomunicaciones, así como concesiones para el acceso de los productos estadounidenses al mercado interior. Aunque, en octubre de 1992, se llegó a un convenio entre ambos Gobiernos sobre este último particular, su aplicación quedó suspendido en 1993 en señal de protesta de la parte china ante la negativa de EE.UU. de aprobar el regreso del país al GATT. A la vez, las demandas abarcaron la liberalización de los mercados agrícolas, la eliminación de controles monopolistas estatales en el comercio exterior y en sectores determinados de la economía interna.

Asimismo, se procuraba que China renunciara a su política industrial estratégica tendente a proteger con aranceles a las llamadas industrias nacientes, en especial, en sectores como el automotriz, electrónica, productos químicos, telecomunicaciones y otros. Por último, se pedía el seguimiento y la evaluación por instituciones externas de la política económica China por un tiempo no inferior a los 15 años.

También se trataba de la pretensión que China se incorporara al GATT con el status de país desarrollado, lo que, en la práctica, significaba la aceptación de requerimientos y normas más estrictas. En tanto, los trágicos acontecimientos de la Plaza de Tian'anmen, así como la prioridad otorgada a la terminación de las negociaciones de la llamada Ronda de Uruguay (la parte china intervino en las actividades de todos los grupos negociadores de este evento), adormecieron las conversaciones entabladas en el Grupo de Trabajo sobre China que en 1987 había creado el Acuerdo.

Hasta marzo de 1992 el Grupo desarrolló 13 reuniones, centrándose las discusiones en: el sistema de comercio exterior chino, política agrícola y de precios, distribución de divisas, aplicación unificada del sistema comercial, derecho de gestión del comercio exterior de las empresas y normas de examen de las mercancías.

Al mismo tiempo, el Gobierno Chino reiteró, en los distintos foros y negociaciones sostenidas, que las demandas exigidas al país para volver al GATT eran, a todas luces, poco razonables, exorbitantes y obstruccionistas. De esta forma, en la primera mitad de los años 90` los intercambios se vieron, en repetidas oportunidades, interrumpidos en las instancias bilaterales como multilaterales.

Por otra parte, a comienzos de 1995 los representantes gubernamentales de las carteras de comercio exterior de China y EE.UU. rubricaron un acuerdo, en virtud del cual, este último país adoptó una posición calificada de flexible, pragmática y realista. Aceptaba el reclamo chino de participar en la OMC en calidad de país en desarrollo, en tanto Pekín se comprometía a acelerar la apertura mercantil retomada desde 1992, así como abrir a las inversiones externas segmentos de las telecomunicaciones y los seguros. Al mismo tiempo, en mayo de 1995 se relanzaron las conversaciones en el plano multilateral en Ginebra, con el respaldo de la UE que atendía así, al apoyo pedido por China al Comisario Europeo que en ese momento visitaba el país.

Sin embargo, en el año 1995 las relaciones bilaterales entre China y los EE.UU. se vieron empañadas por un ostensible deterioro en las esferas económicas y políticas. El contencioso comercial llevó al recorte reiterado de las cuotas de productos textiles fabricados en empresas chinas, que ingresaban al mercado norteamericano, con el pretexto que eran burladas a través del contrabando o embarcadas desde terceros países. Además, esgrimían que las exportaciones incluían productos manufacturados en prisiones. A la vez, la parte china adujo que se desconocían los esfuerzos realizados por el país para terminar con esas malas prácticas en el comercio, así como acusó a Washington de encubrir, bajo estos pretextos, la aplicación de medidas proteccionistas.

Debe añadirse que, la cláusula de *Nación Más Favorecida* (NMF), otorgada a China, (permite la entrada de las mercaderías pagando los menores aranceles posibles) fue objeto de enconadas polémicas en el senado norteamericano. Era necesario renovarla todos los años y además, estaba sujeta a certificación, por el Poder Ejecutivo, de la situación de los derechos humanos en el país. En 1994, esta cuestión de carácter político y que, sólo compete a los asuntos internos chinos, fue desvinculada de este último requisito. No escapaba, en el telón de fondo del conflicto, que el déficit comercial de EUA con China se había incrementado, desde los 1.600 millones de dólares en 1986 a más 36.000 en 1995; en 1999 fue de 42 mil millones de dólares.

La esfera política conoció una aguda tirantez reflejada en la prensa, y en los niveles legislativo y ejecutivo norteamericanos. Así, la situación de los presos y disidentes políticos, tensiones en el Tíbet, el apoyo que ciertos sectores del “*establishment*” venían dando a Taiwán, la autorización de la visita del entonces presidente de esa Isla a Nueva York, el incremento de los gastos militares, la compra de aviones de combate y submarinos sofisticados a Rusia, la venta de armas a Pakistán e Irán, así como la prueba de misiles intercontinentales fueron, entre otros, acontecimientos que enturbiaron la agenda de las diferencias a negociar para que China llegara a ocupar su lugar en la OMC.

El Gobierno Chino respondió a este conjunto de situaciones llamando a consultas a su embajador en Washington, canceló la visita del Ministro de Defensa a los EE.UU., suspendió la cooperación militar bilateral, así como anuló las conversaciones semioficiales que mantenía con Taiwan y el ejército organizó maniobras militares en las proximidades de la isla en el verano de 1995.

A esta lista de litigios se sumaron los problemas de seguridad regional que involucran a las islas Spratly, en el mar del Sur de China, las interferencias a las emisiones de la *Voz de las Américas*, la negativa de las autoridades chinas en permitir a la Cruz Roja visitar a los “presos políticos y liberar a los enfermos encarcelados”, así como la oposición a la construcción de la polémica *Presa de las Tres Gargantas* por causas ambientales.

De otra parte, el encuentro entre los presidentes de China y Estados Unidos, en octubre de 1995, en ocasión de la visita del primero a la ONU, pareció traer un aire de distensión al caldeado ambiente entre ambos países. No obstante, a finales de año los norteamericanos volvieron a suspender los encuentros negociadores, sobre el acceso a la OMC de la nación asiática.

De esta forma, finalizando 1995 los puntos de fricción permanecían, prácticamente, en punto muerto. Se trataba del alcance del *status* de *País en Desarrollo* que se ha ofrecido a China, - Norteamérica por ejemplo, no lo concedía con carácter general, sino sólo para determinadas categorías de productos -, así como el ritmo de apertura a la inversión foránea en los sectores vedados y las importaciones dirigidas al mercado interno. Mientras, el Gobierno Chino ha mantenido que aceptaría obligaciones conforme a los estándares de progreso alcanzados por el país; deseaban las ventajas de que disfrutaban

los países del Tercer Mundo, tales como financiación preferente, mantener temporalmente la protección a las industrias incipientes y otras.

Ante este panorama, durante la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) efectuada en Osaka, Japón (noviembre de 1995), el Presidente de China Jiang Zemin aprovechó la ocasión para dar a conocer una iniciativa voluntaria, portadora de un ambicioso programa de liberalización económica y comercial, destinado a desbloquear el camino para tornar al país a la OMC. El Plan que develó el máximo dirigente chino tuvo una amplia repercusión internacional; su aplicación lleva a China hacia nuevos derroteros en la continuación de las reformas económicas emprendidas desde 1978.

Iniciativas de China para el ingreso en la OMC

Así, a partir de 1996 comenzó una nueva etapa en los esfuerzos de apertura económica, y preparación del país para encarar los retos que implicaban el allanar el camino para acceder a la OMC. Los objetivos del programa adelantado en Osaka, involucraron, en lo fundamental, un desarme arancelario, eliminar determinadas cuotas e inspecciones de aduana, consolidar la protección de los derechos a la propiedad intelectual, estimular la apertura a las inversiones extranjeras, así como avanzar hacia la convertibilidad plena de la moneda nacional.

El paquete de medidas contempló la reducción en un 30% de los aranceles al 80% de los productos importados, con lo cual el gravamen medio pasó de casi un 36% al 22%. Rebaja significativa pero que, en lo fundamental, debía sufrir ajustes posteriores, pues superaba en un 15% a las del conjunto de los países en desarrollo. Asimismo, el programa incluyó la supresión de cuotas, licencias y otros controles a un número importante de mercancías con restricciones para su comercialización interna. Además, contenía disposiciones y controles más estrictos para combatir la piratería industrial; tema espinoso que figuraba en la agenda bilateral en las discusiones con algunos de los principales miembros de la OMC.

La esfera de las finanzas abrió el sistema bancario y otros sectores a la formación de compañías mixtas entre empresas chinas e internacionales. Además, se inició una remodelación de la política cambiaria; se adelantaba la convertibilidad del renmimbi para transacciones comerciales corrientes desde finales de 1996 o principios de 1997; e introducir para el año 2000 un régimen convertible libre.

Evidentemente, si bien estos avances en la generalización de las relaciones mercantiles tenían un filo político en lo externo; en el plano económico doméstico existían razones para impulsar tan importantes pasos. Ante todo, las reservas en divisas venían experimentando un crecimiento sostenido por años, superando la cifra de los 70.000 millones de dólares al término de 1995 (a principios del 2000 ascendían a 154700

millones de dólares); lo que ofrecía cobertura a la posible elevación de las importaciones derivadas de la liberalización del comercio.

En el orden fiscal la reforma comenzada desde 1994 aumentó los ingresos captados por el gobierno central; esto hacía permisible la merma de las recaudaciones por conceptos de aranceles. La participación gubernamental por entradas impositivas se incrementó del 39% al 60%. Se introdujo el *impuesto sobre el valor añadido* (IVA) y se delimitaron las fuentes fiscales a nutrir el presupuesto nacional -derechos de aduanas, tasas sobre el consumo y rentas personales-, y las correspondientes a las administraciones locales -créditos sobre la tierra, a la propiedad inmobiliaria y los beneficios empresariales a ese nivel-, así como fue aplicado un austero programa para contener y reducir la inflación y sanear la balanza comercial, positiva desde 1995. Estos avances en la reforma económica avalaron las iniciativas emprendidas.

Mientras, en la primera Conferencia Ministerial de la OMC (Singapur, diciembre de 1996), el representante chino, ante ese foro, insistió que su país había suscrito los acuerdos de la *Ronda de Uruguay* (uno de ellos fue el de transformar la entidad en Organización Mundial del Comercio), y mantenía el firme propósito de atenerse a los compromisos económicos y comerciales internacionales. Partiendo de estas bases, proclamaba la disposición a proseguir las negociaciones sobre *el Protocolo* y el acceso a los mercados con todos los miembros. Todo ello, conforme al nivel de desarrollo económico de China y dentro de los principios de lograr un *equilibrio de derechos y obligaciones*.

Asimismo, saludó la voluntad expresada por algunos de los principales miembros de la organización, en cuanto a favorecer el impulso al proceso de la adhesión de China. Subrayó que el país adoptaría una actitud *flexible, pragmática y orientada al futuro*, contando con que, las partes interesadas en ese diálogo, fueran receptivas a estos planteamientos. Comenzó así, una ronda de conversaciones e intercambios que, prolongadas hasta el presente, parecen augurar el fin de las negociaciones para la integración plena de China al *Sistema Multilateral de Comercio*.

Por otra parte, en los últimos cuatro años se aceleraron los cambios económicos internos, así como se delimitaron los derroteros esenciales por los que transitará la reforma económica en los inicios del siglo XXI. **El éxito que se logre en la estructuración y funcionamiento fluido de la *economía de mercado socialista*, según todos los analistas, facilitará el acomodo de China a los compromisos que asuma al participar en la OMC. Así, sin que necesariamente se recojan todas, o tengan un orden de prioridad lineal, vale destacar las siguientes direcciones.**

En el orden financiero es **necesario solucionar las deudas acumuladas por las empresas** antes del inicio de la reforma fiscal de 1994. Aunque se barajan cifras dispares, cálculos conservadores las fijan por encima de los 600.000 millones de yuanes. Su pesado fardo y malos manejos dificultan al Estado consolidar políticas económicas más estables, en el uso de instrumentos monetarios para el ajuste de los desequilibrios macro - económicos.

Asimismo, cada vez se revela con carácter perentorio **activar el consumo a lo largo y ancho del país**; por varios años consecutivos se mantienen las tendencias deflacionarias, la población gasta menos e incrementa los ahorros. En este comportamiento mucho ha tenido que ver la extensión de las reformas a las áreas de la medicina, vivienda, educación, algunos servicios comunales y otras prestaciones sociales.

Al mismo tiempo, aumentan **las presiones en la esfera del empleo como consecuencia de variados factores**. La reforma del sector estatal de la economía impulsada desde 1996 lleva a la reducción de personal al potenciarse la búsqueda de la eficiencia. Convergen en esta misma dirección la supresión de parte importante de organismos de la administración estatal a todos los niveles; el excedente de mano de obra latente en la agricultura, arribo a la edad laboral cada año de contingentes de jóvenes que fluctúan entre los 4 - 5 millones, - el crecimiento natural de la población es de unos 11-12 millones de habitantes anuales - y la emigración sin control de las provincias económicamente atrasadas hacia las regiones más dinámicas.

La renovación tecnológica ha dependido, en sentido general, de factores internacionales, lo que se ha reflejado en la lenta modernización de las empresas locales. Este proceso requiere, igualmente, de elevar la preparación técnico - profesional, estimular la formación de personal altamente calificado, así como sintetizar el desarrollo de la industrialización y la urbanización.

Se estima que el 80% de las empresas estatales requieren de mejoras tecnológicas; parte importante de estas transformaciones deberán ser cubiertas por financiamientos aportados internamente. Aunque se reconoce por las autoridades chinas que hay espacios y oportunidades para la entrada de capitales foráneos con técnicas de punta.

Por lo pronto se remodelan, desde 1999, en un plan que incluye 512 proyectos claves y 120 grupos empresariales, áreas relevantes de la metalúrgica, textil y el papel. Mientras, se organiza la segunda y tercera fase de esta renovación tecnológica. El objetivo final es alcanzar una alta eficiencia y competitividad en el mercado doméstico e internacional.

En la esfera social, cada día se hace sentir con urgencia, la ausencia de **un sistema de seguridad social integrado nacionalmente**. En la medida que se avance hacia la plena economía mercantil, las empresas deben ser liberadas de sus cargas sociales; esta es una herencia de las peculiaridades que adoptó en el pasado la dirección económica en China. Ahora se trata de organizar fondos centralizados que, comprendan un abanico de pensiones mínimas para los desempleados, residentes urbanos jubilados, los ancianos y otros segmentos vulnerables de la población.

Sin embargo, continuar la reforma del funcionamiento y gestión de las 370 mil empresas estatales que, el Gobierno Chino considera columna vertebral de la economía nacional, ha ocupado el vórtice de la política económica. Ante todo, se descarta la privatización en masa, al estilo de Europa del Este; la condición dominante de la propiedad pública está protegida por la Constitución, aunque esto no excluye la fusión de empresas, la venta al

ser imposible su recuperación, o declararlas en bancarrota. Resulta imperativo, además, que las entidades reestructuradas introduzcan modernos sistemas corporativos, para transformarlas en verdaderas unidades independientes económicamente, con total autoridad para administrar sus ganancias o pérdidas.

No puede dejar de señalarse que el regreso a la soberanía nacional de Hong Kong (julio de 1997) y de Macao (diciembre de 1999), tuvo efectos positivos en las relaciones internacionales de China; contribuyó a allanar discrepancias y consolidar las gestiones negociadoras desplegadas por el país para ocupar su lugar en la OMC. Ambos enclaves se constituyeron en RAE y en nada alteraron la estabilidad económica o política en el área.

En tanto, se crearon instancias especiales **para suprimir las actividades violatorias del uso de patentes y la producción o venta de artículos *piratas***; esta lucha no sólo comprendió el territorio continental, sino también las áreas recién incorporadas. A la vez, se emprendió una revisión a fondo de las leyes y avances que la protección a la propiedad intelectual había alcanzado en el mundo, así como su actualización con el uso de tecnología digital e Internet.

Se anunció, igualmente, que el Buró Nacional de Estadísticas comenzará a **ofrecer informaciones sobre las actividades económicas del sector privado, e integrándolas a una red de datos a difundir por medios electrónicos**. Con ello se pretende imprimirle más transparencias a las operaciones sociales y económicas del país.

En la esfera política no faltaron los ataques en publicaciones, declaraciones gubernamentales e intentos de condena a China por situaciones que atañen a cuestiones internas. Las violaciones a los derechos humanos y las relaciones con Taiwán ocuparon un lugar preponderante; la supuesta sustracción de secretos militares y la financiación a sectores políticos estadounidenses, el bombardeo a la embajada china en Belgrado, Yugoslavia - por fuerzas de los países de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), lideradas por EE.UU.-, estuvieron entre las desavenencias que contribuyeron a retrasar la adopción de acuerdos para el acceso de China a la OMC.

Por su parte, China ha negado todo intento de oponer cuestiones como la de los derechos humanos por encima de la soberanía de los Estados. Reconoce que es natural que los países tengan diferentes interpretaciones e, incluso divergentes puntos de vista sobre tales derechos, debido a los sistemas políticos, nivel de desarrollo económico, lo histórico, así como los valores entre ellos. Igualmente, ha reafirmado que es deber sagrado de todos los gobiernos, promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de sus propios ciudadanos, en correspondencia con la carta de la ONU.

Finalmente, sería nuevamente el Foro APEC, en su reunión informal de Nueva Zelandia (septiembre de 1999), donde se sentaron las bases para reanudar el diálogo China - EE.UU., sobre los temas bilaterales que los alejaban de un acuerdo de mutuo interés. En el encuentro sostenido entre los Presidentes de los dos países acordaron retomar el

camino de las negociaciones; se llegó a vaticinar que era posible salvar los escollos que impedían acercar ambas posiciones, antes del inicio de la Conferencia de la OMC, a celebrarse en Seattle (Estado de Washington),dejando expedita la vía para que China tocara a las puertas de la Organización.

Ese presagio no se cumplió pero, quedaron superadas, las principales desavenencias que habían frenado el entendimiento chino- norteamericano. Así, después de un agotador maratón negociador de seis días, encabezado por los respectivos responsables de Comercio Exterior de los dos países, el 15 de noviembre de 1999, anunciaron que habían alcanzado un acuerdo; lo calificaron de histórico. Se salvaba la barrera principal que había impedido por casi 15 años, ser parte del Sistema Multilateral de Comercio al coloso de Asia.

Los acuerdos alcanzados: EE.UU.- China - UE

El pacto bilateral suscrito con Estados Unidos despejó las incógnitas para que el prometedor mercado chino, sin dudas, el más grande del mundo, y el de mayor crecimiento económico en los últimos 22 años, quedara abierto a todos los países. Pero, era evidente, que la llegada de China a la OMC no se produciría durante la Cumbre de Seattle, programada para el 30 de noviembre. Sin embargo, a partir del éxito logrado podía sentirse parte de las negociaciones que en el marco de la Organización se realizarán en el futuro.

En principio, el convenio concluido comprende la reducción de las tarifas arancelarias en una media del 23%; elimina las subvenciones a las exportaciones, así como facilita el ingreso al mercado interno chino de servicios, industrias y productos norteamericanos. Cuentan aquí los bancos, compañías de seguros, comunicaciones películas, etc. El desmontaje aduanero abarca, fundamentalmente, productos agrícolas y automóviles.

Asimismo, se permitirá al capital americano adquirir hasta el 49% de la propiedad en empresas de telecomunicaciones y, dentro de dos años, la participación puede llegar al 50%. Estas prerrogativas se extienden a las inversiones en Internet, incluyendo la autorización para operar en el territorio nacional a firmas proveedoras de acceso a la red.

En cuanto a las operaciones de los bancos, según lo pactado, recibirán licencias para ofrecer préstamos a empresas chinas en divisa local, después de transcurridos dos años de la participación de China en la OMC. Al quinto año accederán al mercado de los particulares; y se permitirá las actividades a compañías aseguradoras. La parte china se comprometió a eliminar subsidios que constituyan barreras a la libre competencia en productos de exportación. Se autoriza que abogados, contables y otros profesionales estadounidenses presten servicios en territorio chino.

A cambio, China ha obtenido de EE.UU. la eliminación gradual de las cuotas de importación de textiles. Además, al ser este país firmante de los acuerdos de la Ronda de Uruguay, las liberalizaciones del mercado norteamericano se extienden automáticamente a China. El status de NMF a renovarse cada año, ahora se transforma, con el otorgamiento a China del régimen de socio permanente en relaciones comerciales normales.

Vale recordar que el acuerdo alcanzado entre ambas partes necesita de la aprobación del Congreso de los Estados Unidos. Allí, como se conoce, convergen suspicacias hacia las relaciones con China, tanto de legisladores republicanos como demócratas. Sin olvidar que en los pasillos del Poder Legislativo se mueven intereses poderosos del llamado "lobby antichino".

En resumen, China se comprometió a:

- Reducir las tarifas aduaneras en una media general del 22% al 17%.
- Recortar sus gravámenes aún más sobre ciertos productos agrícolas de especial interés para Estados Unidos.
- Abrir gradualmente el actual monopolio estatal en el comercio de aceite de soja.
- Eliminar las subvenciones a las exportaciones.
- Permitir a las empresas norteamericanas que operen en su mercado se provean de autofinanciamiento.
- Ampliar y mejorar el acceso para la entrada de las compañías de EE.UU. en su mercado, incluyendo bancos, aseguradoras y operadoras de telecomunicaciones.
- Intensificar también el acceso a profesionales de ese país.
- Otorgar a los exportadores estadounidenses derechos de distribución.
- Aumentar la entrada de películas norteamericanas de las 10 actuales a 20 anuales.

A la vez, Estados Unidos quedó obligado a:

- Suprimir gradualmente sus cuotas de importación para los productos textiles chinos.

Resulta interesante señalar que siete meses antes de alcanzar este acuerdo, en abril, el primer ministro Zhu Rongji había ofrecido casi estos mismos términos a la Administración Norteamericana, quien los rechazó de plano; reconociendo posteriormente que había sido un grave error. Para algunos analistas esto se produjo por temor al rebote en el Congreso. Las condiciones acordadas ahora parecen tan osadas como las viejas.

Por otra parte, al acuerdo rubricado entre Pekín y Washington abrió horizontes promisorios para que la UE y China aproximaran posiciones que desembocaran, finalmente, en la firma de un protocolo que salvara las existentes discrepancias. Sobre todo, conociendo que Bruselas había declarado que más del 80% de los objetivos en sus negociaciones con China son comunes a los de EE.UU. Pero quedaba un 20% específico que era necesario acomodar a los reclamos propios de los Quince.

Así, la UE tenía prioridades diferentes a las de EE.UU. en un número de cuestiones como la construcción mecánica, el sector bancario, la distribución, las comunicaciones, los seguros y el turismo, entre otros. También era necesario negociar demandas concretas de países comunitarios que incluían la entrada al mercado chino, de los artículos de piel de Italia, cosméticos franceses y licores del Reino Unido, así como la bajada de aranceles que, con un 7%, son el doble del promedio (3%) de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin olvidar que la balanza comercial por varios años consecutivos es excedentaria para China en más de 15 mil millones de dólares.

No obstante, el acuerdo chino - norteamericano brindó posibilidades a la UE para examinar nuevas opciones a partir, según los negociadores de Bruselas, de un tratamiento en pie de igualdad, y donde las prioridades estadounidenses no discriminaran a las europeas. Sin embargo, en la ronda de conversaciones efectuadas a fines de febrero e inicios de marzo (del 2000) entre el Director General de Comercio de

la Comisión Europea y el Viceministro de Comercio Exterior de China, aunque se consiguieron, según los interesados, progresos en las negociaciones, no se logró superar por completo las controversias que separaban a las dos partes.

Todo indicó que las aspiraciones europeas de obtener compromisos más jugosos, como es participación del 51% en empresas mixtas de las telecomunicaciones, seguros, bancos y otros sectores habían frenado el acercamiento de las posiciones mutuas para llegar a un acuerdo compatible para ambas partes. Finalmente, en la segunda quincena de mayo fue rubricado un convenio entre el Ministro de Comercio Exterior y Cooperación Chino y el Comisionado Europeo de Comercio, que puso punto conclusivo a las discrepancias en litigio.

De inicio, no se conocieron detalles de los acuerdos suscritos; pero era sabido que las objeciones por la parte europea estaban centradas en mayores concesiones en comunicaciones móviles, industria automovilística, mercado minorista, así como ventajas aduaneras para mas de 100 productos específicos de interés para ciertos países de la Unión.

En tanto, China necesita firmar arreglos bilaterales, al menos, con dos tercios de los 135 países miembros de la OMC, para ostentar plena representación en la organización. En marzo del año en curso había obtenido el apoyo de 84 de los países miembros sin necesidad de negociaciones; con otros 29 suscribió acuerdos de exportaciones e importaciones, entre ellos, Argentina, Colombia, Cuba, Chile, Estados Unidos, Perú, Uruguay, Venezuela, Japón y la India. En total había rubricado protocolos con 116 países; además, gestionaba acuerdos con Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Suiza.

Desafíos y oportunidades para China

Ante todo, la incorporación a la OMC es parte integral y elemento fundamental para continuar el proceso de apertura y modernización económica en marcha, así como ingrediente básico en la estrategia de desarrollo a largo plazo del país. Además, esta participación se corresponde con la lógica interna y externa de la reforma por múltiples razones. Aquí, entre otros cuentan, como objetivos estratégicos, el disponer de suplementos financieros de capitales internacionales, canalizar la afluencia de procesos y adelantos técnicos, estimular los accesos a tecnologías de vanguardia y expandir los mercados exteriores en condiciones no discriminatorias. Factores todos que, tenderán a impulsar el crecimiento de la economía nacional, al proporcionar efectos de arrastre y multiplicadores generados por la inserción en la economía de la “aldea global”.

Sin embargo, un balance equilibrado de las posibles ventajas que tal participación significaría para el país requiere, al menos, sopesar efectos de carácter interno e influencias perversas provenientes del ámbito exterior. En este sentido, hacer vaticinios en este terreno se ha convertido en un tema controvertido. Así, abundan variadas opiniones de analistas chinos y sinólogos extranjeros que expresan, desde un optimismo exagerado, hasta aquellos que auguran serios tropiezos, al margen de los criterios que arroje la práctica. Sin ignorar

esta gama de juicios, parece lícito adelantar, entre otras, algunas de las posibles tendencias a manifestarse en la economía china, en el futuro próximo, a partir de la aceptación de las reglas, derechos y deberes contenidos en la OMC.

Es de esperar que el ingreso del país a la organización rectora mundial del comercio lleve implícito, cambios y adaptaciones cualitativas, dentro de las reglas de juego que ha venido diseñando la economía china en los últimos 20 años. Los ajustes y transformaciones por realizar, no sólo proporcionarán oportunidades, sino también desafíos, sobre todo, en la etapa inicial de incorporación; la economía nacional tendrá que potenciar, al máximo, las capacidades productivas competitivas y aquellas que, en el menor tiempo, puedan responder a los retos de la competencia externa e interna.

Evidentemente, las oportunidades y desafíos a las que se aboca la economía no se comportarán, de igual modo, en todas las ramas y sectores productivos. Aquí se manifestarán con fuerza las diferentes características, particularidades y los distintos niveles de desarrollo que muestra hoy la economía nacional de China. No obstante, dentro de la diversidad, es factible encontrar elementos e influencias que pueden ser aprovechadas, para imprimirle mayor desarrollo y solidez a los cambios que viene experimentando la estructura económica del país.

Así, la adopción de las nuevas normas de conductas actuarán, en primer lugar, como un poderoso catalizador para acelerar las transformaciones económicas emprendidas; de estímulo al mejoramiento de la gestión empresarial, así como al aumento permanente de la competencia.

El incremento de los niveles competitivos hará que las empresas que actúan en la economía nacional, sin excluir ningún tipo de propiedad, eleven de manera continua su eficiencia, renueven los surtidos y aumenten la calidad de los productos y servicios, reduzcan los costos, utilicen óptimamente los fondos de inversiones, pugnen por mayores cuotas de mercados externos e internos, se interesen por la aplicación de nuevos procedimientos productivos y tecnologías de punta. Al tiempo que se hará imperioso solucionar la situación de las empresas no rentables.

A su vez, la apertura del país a la disciplina de la OMC servirá de acelerador para el diseño e implementación de los urgentes, traumáticos y difíciles transformaciones económico-sociales, financieras e institucionales, que reclaman el funcionamiento de la gran mayoría de las empresas estatales hoy irrentables; se estima que un 40% funcionan con pérdidas. Sus deudas con las entidades bancarias, el nivel de obsolescencia tecnológica, lo desactualizado de los surtidos, la baja calidad de la producción, etc., demandan una solución que no puede dilatarse en el corto y mediano plazo..

En tanto, la mayor presencia de las empresas extranjeras en el mercado chino redundará en una influencia positiva en el sistema empresarial del país; conducirá a un mejoramiento de la producción y los servicios en la economía nacional. Igualmente, la disminución de las barreras arancelarias impulsará la reducción de los costos de producción, lo que se reflejará en la elevación de la competitividad interna e internacional de los productos.

Por otra parte, la inversión extranjera debe mantener e incrementar las tendencias de los últimos años; con significativos beneficios directos en la entrada de capitales del exterior; en la apertura y ampliación de mercados y, todo ello, contribuirá a la generación de nuevos empleos. Los desembolsos foráneos externos, en sus más variadas formas, han sido una vía efectiva a través de la cual el país ha recibido tecnologías y técnicas de gestión avanzadas, de las que tan necesitada está la economía china.

En el orden interno surgirá una tendencia a la expansión de la demanda y niveles de consumo, lo que llevará al mejoramiento de los estándares de vida de la población. Agregándose que, además, los consumidores se beneficiarán de los cambios y modernización de la estructura productiva, ampliación de los surtidos, e incluyendo, el balance competitivo que se establecerá entre las producciones internas y las provenientes del exterior.

En tanto, en sus relaciones externas el sistema empresarial deberá ajustarse a las prácticas internacionales; ello lo obliga a competir en mercados, cada vez más globales. Como resultado final, esta concurrencia se revertirá en mayores ventajas para asumir los retos de la “globalización o mundialización económica”. Al mismo tiempo, estas condiciones en mucho contribuyen al perfeccionamiento y florecimiento de los mercados bursátiles y, por consiguiente, al desarrollo de los centros financieros del país. Sin desdeñar, por último, que el Estado Chino se colocará en “pié de igualdad” para la solución de conflictos comerciales y de otra índole en la arena internacional.

Sin embargo, no todo son oportunidades favorables las que se abren con la participación en la OMC para la economía china. Es evidente que ahora los lazos entre el mercado internacional y el desempeño económico interno se harán más estrechos. Por resultado, los “estornudos” o alteraciones generales en la economía mundial tendrán impactos inmediatos sobre los diferentes sectores económicos nacionales.

A su vez, el desarme arancelario, la entrada y, como resultado, la competencia con los productos extranjeros constituyen exigencias que ponen en peligro, o decretarán la desaparición de parte importante del sistema empresarial, en distintos sectores de la economía nacional. Es evidente que el poder financiero, las tecnologías punteras, el uso de técnicas de gestión empresarial descentralizadas implantadas por los emporios transnacionales, los controles de amplias redes de distribución o cadenas productivas harán sumamente difíciles las condiciones de supervivencias, principalmente, para las empresas estatales que se encuentran en el inconcluso proceso de reestructuración. En situación similar pueden verse envueltas en las cambiantes condiciones las llamadas “industrias nuevas”.

En otro orden de cosas, la difícil situación financiera de las empresas nacionales, como se ha destacado, hace más complicada la competencia con las entidades extranjeras. Sin olvidar que la generación y el acervo tecnológico de que disponen las empresas chinas es muy inferior a las que movilizan las transnacionales. Además, una parte importante de los productos elaborados por las entidades nacionales, por lo general, presentan un menor

valor agregado y calidad que los ofertados por el fabricante extranjero. Ello acarrea una posición desventajosa, de inicio, en el mercado para el concurrente nativo.

Por último, en el plano social es de esperar que, en la fase primaria de la adaptación, el reajuste estructural del sistema empresarial estatal o público genere incrementos en los niveles de desempleo, así como lleve a elevar los procesos de recalificación, movilidad de la fuerza de trabajo y reubicación en nuevos puestos de labor.

Desde otro ángulo, visto el problema a partir de los posibles comportamientos y evolución de las ramas, parece racional que algunas de ellas transiten por fases de auge y expansión de mercados. Así, es de esperar que el sector textil se beneficie con la incorporación del país al sistema de comercio multilateral; prescindir de las cuotas de los tratados bilaterales contribuirá a obtener un trato mejor y al incremento de las exportaciones de esta importante industria.

No obstante, en el corto plazo las perspectivas no serán espectaculares; la abolición de las cuotas de los géneros textiles, acordadas en la *Ronda de Uruguay*, tendrá un período de gracia de diez años. Sin embargo, los beneficios sobrepasan a las desventajas, ya que el país disfrutará de un incremento en las cuotas del comercio y estará en mejor disposición para resolver las disputas comerciales en las que pudiera verse involucrado.

En tanto, la industria automotriz inicialmente presentará una situación desfavorable en término de comercio exterior, tecnología y precio. El balance externo de este sector presenta saldos significativamente desfavorables, a la vez que su desarrollo tecnológico es negativo con respecto a los resultados que arrojan otros sectores de la economía.

Esta rama va a demandar una especial protección, donde la reducción de los aranceles se debe realizar gradual y por tramos. La industria tendrá que realizar un reajuste estructural con la incorporación de las tecnologías que pueden aportar las firmas internacionales. Pero, es de esperar que los cambios serán limitados ya que las empresas chinas ocupan una posición dominante en la producción nacional. Todo indica que se establecerán lazos de cooperación entre las empresas nacionales y las foráneas mediante la creación de empresas mixtas.

Las entidades productoras nacionales de automóviles, aunque como sector exportador presenta grandes limitaciones, parecen disponer de ciertas condiciones para librar una reñida competencia. Tienen a su favor los avances alcanzados a través del aprovechamiento de las ventajas de la inversión mixta, así como de las escalas de producción existentes. No obstante, un gran número de fabricas atrasadas serán eliminadas o absorbidas.

En la industria del acero existe una gran distancia entre el desarrollo de la siderurgia china y la exterior. Las grandes diferencias se localizan, fundamentalmente, en la calidad del

producto, la tecnología y en la administración. Los productos chinos tienen muy bajo valor añadido como resultado de la atrasada tecnología utilizada; la eficiencia productiva de este sector sólo llega al 20% de la internacional. En cuanto a los métodos de gestión y dirección, no son flexibles y, además, pesan sobre las empresas aún el lastre de las responsabilidades de las jubilaciones, hospitales, escuelas y otras prestaciones sociales.

Sin embargo, aunque la industria nacional presenta muchas dificultades para competir en las planchas de acero inoxidable y de aleación destinadas a la industria automotriz; puede ser un concurrente eficiente en los aceros comunes y en los destinados para la construcción, donde sus precios son bajos y competitivos en el mercado interno y externo.

En presencia de tal cuadro, es de esperar que en las nuevas condiciones de apertura, la industria tendrá que adoptar formas más eficientes de gestión administrativa y crear grupos empresariales capaces de llevar adelante las necesarias transformaciones técnico - productivas. Igualmente, será necesario estimular la transferencia de los resultados de la investigación científica al sector industrial, así como desarrollar una mayor especialización productiva.

Posiblemente, dentro de los sectores que mayores impactos sufrirán por la presencia de la economía internacional en el mercado interno se encuentra el inmobiliario. Esta rama está muy estrechamente vinculada al crecimiento económico; tendrá que aceptar las avanzadas técnicas y conceptos de edificación del exterior, su tecnología, métodos organizativos y de gestión por proyectos, análisis de mercado, superar la acometida a ciegas de inversiones y el desarrollo de programas constructivos. Tendrá que conseguir la reducción de los costos de fomento, dar mayor importancia al movimiento y tendencias del mercado, así como resolver el problema de los costos de construcción y mantenimiento exorbitantes y librarse de las viviendas comerciables ociosas no adecuadas a la demanda del mercado.

En el sector de las telecomunicaciones la entrada del país a la OMC constituye una fuerte amenaza para los fabricantes chinos de equipos para esta rama; sus producciones son inferiores en calidad y deficientes en su funcionamiento. La industria presenta una amplia apertura, duplicaciones en la estructura productiva; sobre sus empresas pesan agobiantes cargas de deudas, escasas reservas tecnológicas y elevados costos de producción.

El sector está urgido de acelerar las investigaciones científicas, desarrollar equipos de segunda y tercera generación con tecnología y patentes de propiedad intelectual propias, así como emplear todos los medios para disminuir los costos de producción e incursionar activamente en el mercado internacional.

En la parte agrícola los desarmes arancelarios no implicarán una amenaza para el aseguramiento de la autosuficiencia alimentaria de China. Es más, considerando que el índice de los abastecimientos en alimentos nacionales se reduzca hasta un 80%, el continuo fortalecimiento de las capacidades de pago, garantizado con el incremento de las reservas de divisas (las segundas a nivel mundial) facilitan las comprar en el mercado internacional de los alimentos necesarios para el consumo de la población.

Sin embargo, la inclusión del país en la OMC abrirá el mercado nacional a granos de mejores calidad y más baratos. Los campesinos dedicados a la obtención de cereales tendrán que buscar rotaciones más racionales de sus cosechas; desarrollar productos relativamente más lucrativos; reducir las tierras para labores en algunos cultivos de alimentos, algodón, aceite, azúcar, así como elevar las proporciones en frutas, vegetales, flores, ganado o acuicultura. Tendrán que introducir tecnologías que proporcionen un mayor valor agregado; el país girará hacia la compatibilidad de las políticas de autosuficiencia y eficacia.

Por otra parte, en las condiciones actuales, no parece un objetivo inmediato, de los bancos chinos extenderse hacia las áreas internacionales. En cambio, pueden verse afectados con el levante de telón que significa la incorporación a la OMC en esta esfera. Los grandes consorcios bancarios con estructuras mundiales tienen como principales características su magnitud, poder financiero y calidad de los servicios que prestan. Estos elementos los hacen muy superiores a sus homólogos chinos; por lo que, sin dudas, estarán en mejores posiciones para la competencia.

Lo anterior hace suponer que el mercado financiero chino, de inmediato, no puede abrirse por completo y necesitará de cierto tiempo para reorganizarse. Los bancos nacionales tendrán que apoyarse en la extensa red de filiales en todo el país, en los estrechos lazos que tienen con los ciudadanos y empresas nacionales, y en la aceleración de la reforma y la implantación de los mecanismos del mercado en la esfera financiera.

No obstante, el país se verá beneficiado en que las entidades nacionales recibirán un servicio financiero de mayor variedad y calidad; en el aumento de la competencia que estimule a los bancos nacionales a elevar la calidad de sus prestaciones y en la reducción de las tarifas y precios a cobrar en su oficio. Las bonanzas de su presencia se localizarán en las empresas con alta eficiencia y buen funcionamiento; mientras que, como elemento negativo, excluirán a empresas necesitadas de ayuda financiera y que no presenten las mismas características que las anteriores.

Consideraciones finales

La evolución de los acontecimientos en el camino recorrido por China para vencer los obstáculos que le han cerrado, hasta el presente, la participación en la OMC, evidencian con creces que en el entramado de los roces no sólo han primado criterios estrictamente económicos, sino cuestiones que se adentran en el terreno de la política, estratégicas y de las relaciones internacionales.

Si bien la firma de un acuerdo bilateral con Estados Unidos ha creado un precedente que salva, en gran parte, las objeciones esgrimidas por los países desarrollados, aún no puede afirmarse que han desaparecido completamente las reticencias y discrepancias a superar para finalizar dicho proceso. Quedan, además, por delante los avatares de la ratificación por los respectivos parlamentos de los protocolos concluidos y los que están en trámites.

Así, es de esperar que en el Congreso de EE.UU. se den enconados debates entorno a otorgarle a China la condición de socio permanente comercial; se mezclen demandas de tipo político que sólo competen a la soberanía de China, sin descartar que las relaciones norteamericano - taiwanesas planeen en la trastienda de las discusiones. No obstante existe el compromiso con el Ejecutivo, de los líderes de las Comisiones de Relaciones Exteriores de la Cámara y el Senado, de someter a votación el Protocolo de los acuerdos alcanzados antes del receso de verano del Congreso. Igualmente, el Ejecutivo ha puesto todo su peso político en lograr la ratificación del Convenio concluido.

Por otra parte, es de esperar que el entendimiento alcanzado con la UE ejerza influencias positivas para la ratificación del Convenio por el Congreso de EE.UU. En tanto, en el Parlamento Suizo, más de un centenar de miembros pretenden condicionar los acuerdos logrados a la aceptación china de cláusulas vinculadas al respeto de los derechos humanos.

Tampoco pueden descartarse las maniobras para incorporar a Taiwan al sistema de organizaciones de la ONU, como precedente para intentar plantear el ingreso de la Isla con el status de país a la OMC. La candidatura a la participación isleña en la Organización Mundial de la Salud (OMS), sin dudas, puede encubrir una de estas maniobras. Posiblemente, de acuerdo a criterios de diferentes observadores, la Isla satisface en su totalidad los requisitos exigidos por la Organización. Es más, se ha comentado en la prensa internacional especializada que tal situación puede darse, en forma simultánea, con sólo diferencia de horas. Aunque no parecen realistas estas predicciones sólo el futuro dirá la última palabra.

De otra parte, los temores, en cuanto al desarrollo a seguir, en los profundos cambios experimentados por la economía china en los últimos 20 años, parecen que han desaparecido de todas las agendas. Las señales transmitidas por la alta dirección del país son inequívocas en cuanto a ratificar el continuismo reformador iniciado en 1978. En este sentido, resulta claro que por “muy liberal” que parezca el impulso aperturista que entrañan los protocolos pactados, en su estricto sentido económico son consecuentes con el espíritu de las transformaciones introducidas en la economía.

No faltan voces críticas que dudan de la capacidad del Estado Chino para cumplir los compromisos comerciales contractuales firmados. Agregando, además, que la OMC no será capaz de obligarla a hacerlo. Con respecto a estos reparos, a todas luces infundados, si nos atenemos a la capacidad demostrada por el país para respetar los compromisos adquiridos, se le contrapone que mantener fuera de la Organización a China no facilita la labor, influencia y capacidad para zanjar las infracciones a las leyes del comercio internacional e introducir las correspondientes sanciones por tales violaciones.

No es ocioso recordar que China, por primera vez en cientos de años, ha logrado la reunificación de todo el territorio continental. El retorno de los enclaves de Hong Kong y Macao, aunque mantendrán por 50 años el estatuto de RAE, aportarán suficientes experiencias para hacer extensiva a Taiwan la tesis, con sus modalidades propias, de un

País dos Sistemas. Sin olvidar que, las autoridades chinas, en más de una ocasión, han reiterado la disposición de tener en cuenta lo específico de la Isla, así como el interés, respetando la integridad territorial, en la búsqueda de una fórmula que satisfaga los anhelos de las poblaciones de ambos lados del Estrecho.

En resumen, como hemos podido apreciar, las gestiones iniciadas a principios de los años 80` por China para retomar su lugar, primero en el GATT, y después en la sucesora OMC, han estado marcadas por circunstancias internas, externas y las situaciones políticas coyunturales dadas en la arena mundial en los últimos 15 años. Tampoco están ausentes los retos y dinámicos ajustes que deberá aún experimentar la estructura productiva del país para encarar, con éxito, los compromisos que asume al incorporarse a las influencias, positivas y negativas, presentes en los flujos mercantiles internacionales regidos por el Sistema Multilateral de Comercio.

Por último, independientemente del tiempo que se prolonguen los toques finales en los tratos -han culminado con éxito las conversaciones con la UE- que, desemboquen en la participación de China en la OMC, el país cuenta con “dos pies” en la Organización, pues tanto Hong Kong como Macao son miembros de la institución. En fin, valorando estas circunstancias, teniendo en cuenta lo avanzado, así como la marcha del proceso negociador, no resulta aventurado augurar que estos propósitos se vean hechos realidad en la reunión del 2001 de la OMC.

Bibliografía

- ◆ Robert C. North, El comunismo chino, Ediciones Guadarrama, S. L., Madrid, 1965.
- ◆ Robinson Rojas, China: una revolución en agonía, Ediciones Martínez Roca, S. A., Barcelona, 1978.
- ◆ Deng Xiaoping, Construir el socialismo con peculiaridades chinas, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín, 1985.
- ◆ Deng Xiaoping, Problemas fundamentales de la China de hoy, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín, 1987.
- ◆ Pablo Bustelo, Yolanda Fernández, La economía china ante el siglo XXI. Veinte años de reforma, Editorial Síntesis, Madrid, 1996.
- ◆ Dwight H. Perkins, El enfoque “gradual” de las reformas de mercado en China, Pensamiento Iberoamericano 22/23, Tomo II, junio-julio de 1993.
- ◆ Zhon He, China se acerca a la OMC, Beijing Informa, nro. 49, diciembre de 1999.
- ◆ Peter Botlelier, La importancia del ingreso de China a la OMC, China Daily, Octubre 29 - 30 de 1999.
- ◆ China: ? Cómo retornar al GATT?, Editorial Nueva Estrella, Pekín, 1993.
- ◆ Intervención de Long Yongtu, ante la Conferencia Ministerial, de la OMC, Singapur, 9-13 de diciembre de 1996, Agencia de Prensa Xinhua, Pekín enero de 1997.
- ◆ Informe sobre la labor del Gobierno, 5 de marzo de 1999, IX Asamblea Popular Nacional, Agencia de Prensa Xinhua, Pekín, marzo de 1999.
- ◆ Boletín Económico del ICE, Nro. 2492, Madrid, marzo de 1996.
- ◆ Periódico, El País, China abre sus puertas al comercio mundial, 16 de noviembre de 1999, Madrid.
- ◆ Periódico, The New York Times, La apertura de los mercados chinos, 16 de noviembre de 1999.
- ◆ Informaciones cablegráficas de las Agencias: Xinhua, EFE, Notimex, Prensa Latina y DPA.
- ◆ Informaciones de los periódicos: Granma, Juventud Rebelde y Trabajadores.

LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES Y LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Dra. María Amalia Negrín Villavicencio
Profesora

Introducción

La celebración de negociaciones comerciales multilaterales en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ha tenido siempre gran importancia para lograr una mayor liberalización del comercio mundial, eliminando o reduciendo los obstáculos al desarrollo del mismo.

Con el transcurso de los años, más de 50 desde el origen del GATT, esa importancia no ha disminuido. En el sistema multilateral de comercio mundial existente en la actualidad y plasmado en la Organización Mundial del Comercio (OMC), siguen siendo las negociaciones, un mecanismo necesario para lograr avanzar en la liberalización del comercio a escala mundial y en la elaboración de normas comerciales.

Es por eso, que el objetivo del presente trabajo es analizar el papel de las negociaciones llevadas a cabo en la OMC, así como de los intentos realizados para lograr un proceso de negociación amplio en este foro, señalando la posición de los países subdesarrollados en todas estas cuestiones, destacando sus prioridades y los retos que deberán enfrentar en las futuras negociaciones comerciales ya convocadas.

Antecedentes

Desde 1947, el sistema de comercio regulado por el GATT¹ (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) trató de avanzar en la liberalización del comercio mundial de mercancías mediante una serie de negociaciones comerciales multilaterales, conocidas como “rondas”.

Las primeras celebradas se concentraron en el proceso de reducción de los aranceles. Es en la Ronda Tokio (1973-79) la séptima, donde se negoció además una serie de códigos sobre cuestiones no arancelarias.

¹ Entro en vigor en enero de 1948.

RECUADRO 1
Rondas comerciales del GATT

Año	Lugar/Nombre	Temas abarcados	Países
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Annecy	Aranceles	13
1951		Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960-61	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles	26
1964-67	Ginebra (Ronda Kenedy)	Aranceles y medidas antidumping	62
1973-79	Ginebra (Ronda Tokyo)	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1986-94	Ginebra (Ronda Uruguay)	Aranceles, medidas no arancelarias, servicios propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, arquitectura, creación OMC, etc.	123

Fuente: OMC. El comercio hacia el futuro. Marzo 1998.

Otros resultados importantes de estas rondas multilaterales de negociaciones fueron:

- o El promedio de los aranceles descendió desde un nivel de aproximadamente 40% a fines de la Segunda Guerra Mundial a menos del 5% al finalizar la aplicación total de los acuerdos logrados en la Ronda Tokio en 1984².
- o Hubo sectores que quedaron al margen de esta liberalización, como es el caso de los productos agrícolas y de los textiles, que han sido siempre de gran interés para los países subdesarrollados.
- o La desgravación arancelaria lograda se ha dado fundamentalmente en el comercio de bienes manufacturados y dentro de ellos en el rubro de maquinarias y equipos de transporte que incluye los productos de alta tecnología, que son los de mayor dinamismo en el comercio mundial y que a su vez se corresponden con los principales renglones que comercializan los países desarrollados, con la inherente especialización intraindustrial e intrafirma.
- o Se institucionalizaron principios como el llamado escalonamiento arancelario y el de graduación³. Ambos afectan a los países subdesarrollados, pero el segundo limita la cláusula de habilitación⁴ lograda en la Ronda Tokio.

² Diana Tussie. 1991, p. 21.

³ Escalonamiento arancelario: Se grava con más fuerza un producto en la medida que sea mayor su grado de elaboración.

No obstante los resultados obtenidos en la disminución de los aranceles, estas rondas de negociaciones no pudieron detener la erosión del sistema. Diversos factores contribuyeron a esa situación que determinó la falta de confianza en el mismo, sobre todo por parte de los países subdesarrollados que fueron las principales víctimas de dicha erosión.

Reforzar el sistema de comercio, mantener las normas y disciplinas del GATT, ampliar su cobertura, etc., fueron objetivos de la última “ronda” celebrada en el marco del GATT, la octava Ronda Uruguay (1986-94), la negociación de mayor alcance celebrada, que dio lugar al actual sistema multilateral de comercio presidido por la Organización Mundial del Comercio (OMC), que comenzó a funcionar a partir del 1 de enero de 1995. Sin embargo, una ronda de negociaciones del alcance de esta última no ha puesto fin a otras rondas.

Negociaciones comerciales multilaterales en la OMC

El Acuerdo de Marrakech contiene efectivamente compromisos de reabrir las negociaciones sobre diversos temas hacia el final del siglo XX.

Así, según lo estipulado en el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura, los miembros de la OMC debían celebrar negociaciones con objeto de proseguir el proceso de reforma en este sector, a partir del año 2000.

A su vez, en el Acuerdo General de Servicios en virtud de su artículo 19 se contempló la iniciación en el año 2000 de negociaciones completas.

Pero ya con anterioridad, al término de la Ronda Uruguay se convino en proseguir las negociaciones en la esfera de los servicios en cuatro sectores: telecomunicaciones básicas, transporte marítimo, movimiento de personas físicas y servicios financieros. Se concluyeron con éxito en 1997 el primero y el último, no así en los otros dos, no obteniéndose resultados en la de transporte marítimo y muy modestos los alcanzados en el movimiento de personas físicas.

Es decir, que continúan celebrándose negociaciones comerciales en el marco de la OMC, siendo una de sus funciones más importantes, precisamente, la de ser foro de negociación permanente, mantenerlo le permite continuar siendo el centro del comercio mundial.

Realmente, negociaciones globales en todos los sectores incluyendo nuevos temas, no se han celebrado, aunque diversos han sido los intentos para lograrlo, y las presiones mayores se han ejercido en los períodos preparatorios a las celebraciones de las distintas Conferencias Ministeriales.

Graduación: Son los países desarrollados los que determinan de forma unilateral, el grado de desarrollo alcanzado por los países subdesarrollados para la aplicación o no del trato especial a estos países.

⁴ “Habilita” a las partes contratantes desarrolladas del GATT para otorgar un trato diferenciado a los países subdesarrollados.

RECUADRO 2

Conferencia Ministerial

Es el órgano más importante de la OMC, que debe reunirse por lo menos una vez cada dos años. Puede adoptar decisiones sobre cualquier aspecto de los diferentes acuerdos comerciales multilaterales vigentes, o sobre nuevos temas o sobre el lanzamiento de nuevas negociaciones. Las decisiones se adoptan normalmente por consenso al igual que en el resto de los órganos de esa institución.

Hasta la fecha se han celebrado 4 conferencias:

- | | |
|-------------------|-------------------------------|
| - Singapur | 9-13 diciembre 1996 |
| - Ginebra (Suiza) | 18-20 mayo 1998 |
| - Seattle (EUA) | 30 noviembre-3 diciembre 1999 |
| - Doha (Qatar) | 9-14 noviembre 2001 |

Entre las conferencias ministeriales, es al Consejo General a quien corresponde el nivel superior de decisión en todos los asuntos de la OMC en representación de la Conferencia Ministerial a quien debe rendir informe.

Así en la primera reunión de los Ministros en diciembre de 1996 se trató de incluir nuevos temas para futuras negociaciones promovidas fundamentalmente por los países desarrollados.

Sin embargo lo único que se logró fue la creación de grupos de trabajo sobre esos temas: comercio e inversión; comercio y políticas de competencia; transparencia de la contratación pública, y la facilitación del comercio.

Conocidos desde entonces como los temas de Singapur, las tareas de esos grupos de trabajo son de estudio, de análisis, y exploratorias. Se estableció que no negociarían nuevas normas o compromisos, y que sobre estos aspectos sólo podría irse a negociaciones en el futuro sobre la base de un consenso explícito en ese sentido.

Otro tema propuesto, las normas laborales, fue rechazado, la OMC se declaró como órgano no competente para establecer normas en esta esfera y sí declaró a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como la institución que debía establecerlas y ocuparse de ellas. Es decir, la cuestión laboral no se incluyó en el programa de la OMC, a pesar de las fuertes presiones de los principales países desarrollados, que entre otras cosas se cuestionaban la ventaja comparativa de los países con salarios bajos.

Seattle. Tercera Conferencia Ministerial

Pero fue en la Tercera Conferencia Ministerial donde se pretendió lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales que contribuyera a una mayor liberalización del comercio: La Ronda del Milenio.

Sin embargo, ni antes en el período preparatorio, ni después en la Conferencia; se logró llegar a un consenso sobre la iniciación de una nueva ronda de negociaciones multilaterales.

Sustanciales diferencias de criterios entre los países miembros impidió dicho propósito.

Los países desarrollados presionaban para lograr una agenda amplia para las negociaciones que abarcara nuevos sectores en los que indiscutiblemente poseían ventajas competitivas absolutas.

Por su parte, los países subdesarrollados en su mayoría consideraban que sólo debían llevarse a cabo nuevas negociaciones en agricultura y servicios, tal como se había acordado en ese sentido en el Acuerdo de Marrakech y no acometer la negociación para la liberalización de nuevos sectores hasta que no hubiera una evaluación de la aplicación de los distintos acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay y la realización de sus objetivos.

Estos países miembros planteaban que el progreso hacia la liberalización se había quedado atrás en estos sectores de particular interés para ellos, que había desigualdades significativas entre los derechos y obligaciones, así como en las condiciones del acceso a los mercados, y que no se habían logrado los beneficios previstos.

Las preocupaciones manifestadas por los países subdesarrollados se referían a una amplia variedad de Acuerdos y Decisiones de la OMC. Entre las esferas de especial preocupación figuraban las textiles y el vestido, la agricultura, las medidas antidumping, las subvenciones, los obstáculos técnicos, la valoración de aduana, las medidas sanitarias y fitosanitarias, los derechos de propiedad intelectual, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio; el trato especial y diferenciado y los servicios.

Estos Acuerdos no reflejaban debidamente los intereses y las preocupaciones de los países subdesarrollados y debían ser “reequilibrados”.

También se plantearon las dificultades prácticas y las limitaciones de recursos financieros, humanos e institucionales que han impedido a los gobiernos de esos países poner en práctica muchos de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, por lo que la OMC debía aumentar su capacidad de prestación y asistencia técnica, para que estos países pudieran enfrentar nuevas negociaciones y los problemas de aplicación que éstas traerían consigo.

Además, en la Tercera Reunión Ministerial, se puso en evidencia la falta de transparencia en el desarrollo de la misma, cuestiones de procedimiento, insuficiente participación en los trabajos, de los países subdesarrollados, que amenazaron con retirarse porque habían sido marginados de las negociaciones por las naciones desarrolladas, y también se planteó la falta de democracia en la conducción del Plenario por parte de su presidente.

Unido a lo que ocurrió en el desarrollo de la Tercera Conferencia Ministerial, estaba lo sucedido en las calles de Seattle, donde se produjeron numerosas y violentas manifestaciones de diferentes organizaciones, ONG, sindicatos, etc., “anti-globalización” y “anti-OMC”, lo que determinó sin lugar a dudas, la necesidad de abordar el aumento de la transparencia externa de la OMC y el establecimiento de contactos con la sociedad civil.

Como no pudo arribarse a un acuerdo en Seattle, dicha cita terminó con un rotundo fracaso.

Casi de inmediato, posterior a la infraestructura de la Tercera Conferencia Ministerial, la OMC adoptó un plan de medidas para enfrentar los principales problemas que se manifestaron en la misma y destinado a consolidar la confianza en la organización.

Entre esas medidas figuraban:

- El establecimiento de un mecanismo especial a fin de debatir y negociar las cuestiones relativas a la aplicación: El mecanismo consistió en reuniones extraordinarias del Consejo General dedicadas exclusivamente a esta cuestión; que ocupa un lugar central en la labor de la OMC, tal cual los países subdesarrollados lo han planteado.
- Aumento de la transparencia interna y de procedimientos para garantizar una participación más activa y efectiva de todos los gobiernos Miembros en la OMC. En ese sentido se ha establecido un sistema de frecuentes reuniones informales abiertas de jefes de delegación, acompañados de consultas de otra naturaleza, de forma periódica, a fin de consultar e informar a todos los Miembros acerca de las actividades de la OMC, especialmente en el caso de aquellos que no tienen representantes residentes en Ginebra.
- Examen exhaustivo de las actividades de cooperación técnica y de fortalecimiento de la capacidad, especialmente para los países menos adelantados.
- Mayor compromiso de países a abrir más sus mercados a las exportaciones de los países menos adelantados. Búsqueda de iniciativas específicas.
- Iniciación de las negociaciones objeto de mandato sobre la agricultura y los servicios (a principios del 2000) y continuación de los debates sobre una nueva ronda.

Es sobre este último aspecto que se debe señalar que a pesar de las discrepancias existentes entre los países miembros que condujeron al fracaso de la Tercera Conferencia Ministerial al no poder lanzar unas nuevas negociaciones globales multilaterales, ya desde el propio año 2000 continuaron los debates sobre un programa de negociación más amplio, que se intensificó aún más en el 2001 ante la inminente celebración de la Cuarta Conferencia Ministerial en Doha, Qatar.

Las diferencias de opinión sobre estas cuestiones se siguieron manifestando. La labor desplegada por el Director General de la OMC, Mike Moore y por el Presidente del Consejo General en el 2001, Stuart Harbinson fue intensa. Celebraron cientos de consultas con las delegaciones en modalidades muy diversas, incluyendo desde reuniones de jefes de delegación hasta conversaciones individuales para salvar las diferencias de opinión.

El proceso llevado a cabo logró reducir las diferencias pero siguió existiendo discrepancias entre los Gobiernos Miembros, a pesar de la alerta realizada por ambos directivos, de no esperar a que los Ministros las solucionaran en Doha. Esa estrategia había fracasado en Seattle.

Alertaba sobre la necesidad de encontrar un compromiso satisfactorio sobre todo en cuestiones sustantivas, lograrlo era un reto, pero resaltaron que las negociaciones eran la única manera de modificar las normas y procedimientos de la OMC.

Estos directivos facilitaron a los países miembros dos documentos, cuyos textos no estaban convenidos, pero que servirían como un esbozo del futuro programa de trabajo.

Para Doha el proyecto de Declaración Ministerial tenía 9 páginas y 6 pares de corchetes, mientras que el proyecto de Decisión sobre la aplicación tenía 11 páginas y 7 pares de corchetes, para un total de 20 páginas y 13 pares de corchetes, lo que lo diferenciaba sustancialmente del de Seattle que tenía 34 páginas pero contenía 402 pares de corchetes (que señalaban las discrepancias)⁵.

Doha. Cuarta Conferencia Ministerial

Teniendo en cuenta los antecedentes ya explicados, comenzó esta Cuarta Conferencia el día 9 de noviembre del 2001, hasta el 14 del propio mes.

Se adoptó una estructura para el desarrollo de los trabajos que permitía una mayor transparencia y participación de todos los países en la negociación de las diferentes secciones de la Declaración Ministerial. Junto a las reuniones formales en sesiones plenarias en las que los Ministros participaban, también se celebraban al mismo tiempo reuniones informales de los jefes de delegación en las que se abordaban las cuestiones bajo la forma de consultas con los “amigos del Presidente” encargados de tratar sobre seis temas específicos⁶. Consultas abiertas a todas las delegaciones, otras con determinadas delegaciones y otras con grupos pequeños de negociaciones.

⁵ Datos presentados en Notas Informativas. “Antecedentes” Ministerial de la OMC. Doha, Qatar, 2001. www.wto.org.

⁶ Agricultura, Aplicación, Medio Ambiente, Cuestiones relativas a las Normas. Temas de Singapur (comercio e inversión, comercio y política de competencia; transparencia en la contratación pública y la facilitación del comercio), Propiedad Intelectual, acceso a los medicamentos/salud pública.

En definitiva fue difícil lograr posiciones comunes para llegar a un compromiso, que permitiera superar las divergencias que seguían existiendo.

No todo se pudo alcanzar, pero varias de las cuestiones que interesaban a los países subdesarrollados pudieron lograrse; en otros los resultados fueron bien modestos. Se aprobó un programa de trabajo que se expone en dos Declaraciones -la principal, la Declaración Ministerial-, y otra sobre propiedad intelectual y salud pública y en una Decisión sobre la Aplicación.

En la Declaración Ministerial se determinaron los objetivos y calendarios de las actuales negociaciones sobre la agricultura y los servicios, así como se acordó celebrar negociaciones en relación al acceso a los mercados para los productos no agrícolas. También en relación a las normas de la OMC para aclarar y mejorar las disciplinas previstas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, medidas antidumping, así como con respecto a las subvenciones a la pesca; también las aplicables a los acuerdos comerciales regionales serán objeto de negociación.

Negociaciones sobre mejoras y aclaraciones del Entendimiento sobre Solución de Diferencias fueron convenidas, así como sobre el comercio y medio ambiente.

Sin embargo, en los 4 temas de Singapur se convino celebrar negociaciones después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial sobre la base de una decisión que se ha de adoptar, por consenso explícito, en esa reunión.

Asimismo, establecieron dos grupos de trabajo que respondió a los intereses de los países subdesarrollados, sobre: a) comercio, deuda y finanzas y b) comercio y transferencia de tecnología. Los resultados de la labor de dichos grupos deberá informarse en la Quinta Conferencia Ministerial.

También en Doha, se aprobó la admisión de China y el Taipei Chino a la OMC, que pasarán a ser los miembros 143 y 144 de pleno derecho de la Organización.

Igualmente, en dicha reunión, los Ministros acordaron conceder a la Unión Europea una exención de sus obligaciones de no discriminación, a fin de que pueda otorgar concesiones arancelarias preferenciales a los países de África, el Caribe y el Pacífico (países AEP) que son antiguas colonias de sus Estados miembros.

Realmente la IV Conferencia culminó con un acuerdo sobre un nuevo programa de trabajo que se puede calificar de amplio y que prevé la realización de negociaciones sobre diversos temas como se explicó anteriormente, a la vez que se tomó acuerdos sobre otros elementos que no conllevan negociaciones. Los trabajos sobre estos últimos aspectos deben concluir para finales de 2002 o para la próxima Conferencia Ministerial, mientras que las negociaciones que se celebrarán deben terminar no más tarde del 1 de enero de 2005, exceptuando las referidas a los del Sistema de Solución de Diferencias que deben finalizar no más tarde de mayo de 2003.

Muchos consideran esto como un éxito, sobre todo en momentos difíciles que se caracterizan por la desaceleración de la economía mundial y en los que la reforma y liberalización de las políticas comerciales pueden favorecer la recuperación.

Claro que ha sido difícil el debate sobre todas las cuestiones tratadas y se llegaron a posiciones de compromiso para hacer posible un acuerdo y dar así... "una señal de confianza en estos difíciles momentos de incertidumbre internacional" según expresara el Director General Mike Moore.

Sin embargo, estos acuerdos son sólo el inicio de un proceso difícil y complejo. En Doha se estableció la agenda para las negociaciones. Concluir exitosamente las mismas en el período establecido es un proceso más difícil que lo alcanzado en Qatar.

Si bien los Ministros reconocen la particular vulnerabilidad de los países menos adelantados y se plantean realizar esfuerzos positivos para que éstos países, especialmente, y los países subdesarrollados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico, también es cierto que con anterioridad se ha reconocido que la OMC tiene que hacer más para ayudar a los países pobres pero, todavía los resultados logrados han sido muy ligeros.

Los países subdesarrollados en general, para lograr una mayor efectividad que contribuya a un poder de negociación superior deberían efectuar una división de responsabilidades para el análisis y los preparativos sobre los temas prioritarios.

Deben también en esta perspectiva y teniendo en cuenta experiencias anteriores, priorizar la cooperación y la concertación, no sólo en términos de la identificación de problemas comunes, sino también durante el proceso negociador.

No cabe duda que las futuras negociaciones deberán tener presente los intereses de los países subdesarrollados en relación a sus prioridades de desarrollo, tal cual lo han reconocido en la Declaración Ministerial de la IV Conferencia.

Entre las prioridades que deben establecerse en la futura agenda, siguen estando temas y cuestiones ya planteadas con anterioridad, sobre todo en Seattle, tales como:

- 1- El acceso a los mercados, uno de los más importantes temas a negociar. Muchas de sus exportaciones se ven obstaculizados para penetrar los mercados de países desarrollados. Estos países mantienen barreras comerciales significativas, como las crestas arancelarias en sectores claves de interés directo de los países subdesarrollados. A la vez la progresividad arancelaria y los obstáculos no arancelarios continúan afectando a sus exportaciones. Todo esto se plantea en la Declaración con relación a los productos no agrícolas, se reconoce su importancia para los países subdesarrollados y menos adelantados (PMA), incluso se prevé que no haya una reciprocidad plena en los compromisos de reducción.

Tales aspectos deben lograrse en la práctica, deben concretarse en acciones que los beneficien. Igualmente en ese sentido, deben luchar porque se cumpla el compromiso establecido y garantizar el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de las PMA. De esa forma se ampliarían las oportunidades de diversificación productiva y de exportación de estos países.

- 2- En la agricultura deberá lograrse una significativa reducción de los aranceles de medidas de apoyo interno y de los subsidios a las exportaciones. Así lo reconocen los Ministros en la Declaración, pero avanzar realmente en esos aspectos frente a los principales países desarrollados que tratan de mantenerlos, no es tarea fácil.
- 3- Restringir el uso de las medidas antidumping por parte de los países desarrollados en sectores específicos de interés para los países subdesarrollados, y que se usa como medidas proteccionistas encubiertas, es necesario.
- 4- La decisión adoptada sobre las cuestiones relativas a la aplicación deberá constituir un medio para que los países subdesarrollados puedan lograr el análisis de los compromisos incumplidos de los acuerdos vigentes para poder llegar a modificaciones o resultados favorables.
- 5- El reconocimiento en el papel de la necesidad de examinar todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado y ver si se han aplicado o utilizado adecuadamente esas disposiciones, no garantiza por sí solas que se tomen las medidas necesarias para hacerlas más precisas, eficaces y operativas, eliminando la ambigüedad, las limitaciones y la no aplicación con que tropiezan los países subdesarrollados en particular los PMA.

Estas son algunas de las prioridades de los países subdesarrollados para la agenda de la nueva ronda.

Alcanzar posiciones comunes es indispensable para una mejor capacidad negociadora de estos países y para ello deben contar con la voluntad política de trabajar juntos en la defensa de sus intereses.

Posiciones neutrales o la abstención no deben primar en esta coordinación por temor a la amenaza de represalias comerciales por parte de los principales países desarrollados. Estos sólo procederían en caso de que se demuestre la violación de las actuales obligaciones y no por negarse a asumir nuevos compromisos o a negociar nuevos aspectos.

Consideraciones finales

- Es cierto que se obtuvieron resultados importantes en la disminución de los aranceles a partir de la celebración de la siete primeras rondas de negociaciones comerciales multilaterales celebradas bajo los auspicios del GATT.

- Hubo sectores de gran interés para los países subdesarrollados que quedaron al margen de las mismas, como es el caso de los productos agrícolas y de los textiles.
- A pesar de la liberalización lograda en estas rondas, no se pudo detener la erosión del sistema, surgieron nuevas formas de protección que minaron la credibilidad y efectividad del GATT.
- La octava ronda, la de Uruguay, fue la de mayor alcance por la amplitud y diversidad de temas tratados y dio origen a la OMC que encabeza al sistema actual de comercio.
- En la OMC se continuó celebrando negociaciones; en los primeros momentos de su creación se iniciaron conversaciones que se llevaron a cabo de forma separada, sector por sector; en la esfera de los servicios, en telecomunicaciones básicas, servicios financieros, transporte marítimo y movimiento de personas físicas. En las dos primeras se obtuvieron resultados importantes, no así en las dos últimas.
- También se convocó las negociaciones en el sector de la agricultura y los servicios, a partir del año 2000 de acuerdo a lo estipulado en el Acuerdo de Marrakech.
- Negociaciones comerciales en un enfoque global sólo se han logrado convocar en el Programa de Trabajo convenido en Doha, Qatar. En él se llama a celebrar negociaciones en casi todos los sectores y sobre todo se acordó que se revisaran las cuestiones relacionadas con la aplicación. Aspecto éste reclamado con fuerza por los países subdesarrollados que desde Seattle se negaban a negociar en nuevos temas, a adquirir nuevos compromisos, sin hacer el balance del cumplimiento de los acuerdos ya establecidos.
- Las futuras negociaciones comerciales multilaterales deberán tener presentes los intereses de los países subdesarrollados en relación a sus prioridades de desarrollo. Incorporar las nociones de comercio justo y equitativo es necesario para propiciar el desarrollo de los países que constituyen la mayoría de la población mundial y la de los países miembros de la OMC.
- Es indispensable aumentar la capacidad negociadora de los países subdesarrollados; para ello es necesario incrementar la cooperación y la concertación entre estos países para alcanzar posiciones comunes para defender sus intereses en un sistema de comercio internacional que elimine las asimetrías presentes en el actual.

Bibliografía

- Elaine Bernard (1969). A short guide to the WTO. The Millenium Round and the Rumble in Seattle. Harvard Trade Union Program.
- Tom Bary (1999). WTO & developing Countries Overview. The Progressive Response. Vol. 3, No. 42, 24-11-99.
- The Economist (1999a). The real lasers, p. 15.
- The Economist (1999b). After Seattle. A global disaster. Dec. 11th, 1999, pp. 19-21.
- The Economist (2001a). World Trade. Beyond Doha. Nov. 17th, 2001, p. 13.
- The Economist (2001b). The Doha Round. Seeds sown for future growth. Nov. 17th, 2001, pp. 91-92.
- CEPAL (1999). The new multilateral trade negotiations. A challenge for Latin America and the Caribbean. 99-11-744. Santiago de Chile, Nov. 1999.
- Negrín Villavicencio, Ma. Amalia Dra. (1999). Tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC). CIEI, La Habana, Dic. 1999.
- Negrín Villavicencio, Ma. Amalia Dra. (1998). Economía Internacional Tomo I. El GATT. Editorial Félix Varela, pp. 237-239. La Habana.
- OMC (2000). Informe anual.
- OMC (2001). Informe anual.
- OMC (2001b). Ministerial de la OMC. (Doha, 2001). Notas Informativas. (w.w.w.wto.org)
- OMC (2001c). Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, 2001. Resumen 10-14 nov., 2001. (w.w.w.wto.org).
- OMC (2001d). Declaración Ministerial. Doha, 2001.
- OMC (2001e). Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación. Decisión. Doha, 2001. (w.w.w.wto.org).
- Tussie, Diana y Gabriel Casaburi (1991). Apertura y regulación selectiva: un nuevo sistema de comercio internacional, en Investigación Económica, No. 196, UNAM, México, 6/1991.
- UNCTAD (1999). Trade and Development Report, 1999. Ginebra, septiembre, 1999.